

전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향

신중호·김석진·성기영·김상기·안희창·홍순직·김영희·전재성·정은미



Korea Institute for National Unification

전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향

신종호·김석진·성기영·김상기·안희창·홍순직·김영희·전재성·정은미



Korea Institute for National Unification

전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향

(전환기 남북관계 발전 전략 (1/3년차)) KINU 연구총서 16-19

인 쇄 2016년 12월
발 행 2016년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 통일정책연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8297
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)
인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-860-1 93340
남북관계(南北關係), 대북정책(對北政策)
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2016032403

가 격 16,500원

© 통일연구원, 2016

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

요약	ix
I. 서론 신종호	1
II. 전환기 남북관계의 의미와 특징 신종호	9
1. 현 단계 남북관계의 ‘전환기’적 의미	11
2. 전환기 남북관계의 특징 및 영향 요인: SWOT 분석	13
III. 남북한 상호 인식 차이와 남북관계에 대한 영향 안희창 ...	25
1. 남북한 상호 인식의 변천	28
2. 남북한 상호 인식의 특징	40
3. 남북한 상호 인식 변화 요인	51
4. 남북 상호 인식 전망과 개선 방안	67
IV. 북핵문제와 남북관계에 대한 영향 김상기	73
1. 남북관계 변수로서 북핵문제	75
2. 핵 비대칭과 남북관계	78
3. 남북한의 핵 인식과 전략 그리고 남북관계	88
4. 핵 비대칭 시대 남북관계의 전망과 과제	99



전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향

V. 남북경협에 대한 남북한의 상호 인식과 정책 | 김석진 ... 105

1. 남북경협에 대한 남측의 인식과 정책 108
2. 남북경협에 대한 북측의 인식과 정책 121
3. 향후 전망과 접점의 모색 132

VI. 남북한 경제·사회 변화와 남북관계에 대한

영향 | 김영희·정은미 137

1. 북한의 경제·사회 변화의 특징 140
2. 북한 주민들의 대남 인식에 대한 영향 155
3. 한국의 경제·사회 변화 양상과 특징 165
4. 한국 국민들의 대북·통일 인식에 대한 영향 176
5. 향후 전망과 고려사항 190

VII. 국제환경 변화와 남북관계에 대한 영향 | 전재성 199

1. 남북관계 변화 개관 및 이론적 틀 201
2. 미소 냉전체제와 남북관계 206
3. 탈냉전기 미국 단극체제와 남북관계 217
4. 탈탈냉전시기 미중 전략경쟁과 남북관계 221
5. 향후 전망과 국제정세 활용 방안 231

목차

Ⅷ. 종합평가와 시사점 및 정책 방향 신중호·성기영	235
1. 종합평가 및 시사점	237
2. 전환기 남북관계 발전의 기본 방향 및 추진 전략	245
참고문헌	259
[부록] 전환기 남북관계 전문가 설문조사 홍순직·신중호	275
최근 발간자료 안내	411

표·그림·글상자 목차 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향

표 II-1 대북·통일정책 추진 환경 SWOT 분석	22
표 III-1 남북한 상호 인식 변화 요인 비교	67
표 IV-1 북한의 정전협정 주요 위반 사례	83
표 V-1 남북교류협력의 유형별 분류	110
표 VI-1 시장화와 남한화의 관계	142
표 VI-2 북한 국영기업의 시장활용 비중 및 개인참여 비중	148
표 VI-3 각 지역별 남한문화(드라마, 영화, 라디오 등) 경험 정도 ..	152
그림 V-1 북중, 남북, 북일 교역총액 추이	130
그림 VI-1 평성-혜산 간 자금지불 방법	145
그림 VI-2 사회주의기업책임관리제 도입 전후 기업경영권	146
그림 VI-3 북한 주민 대남 인식 변화와 대내외 요인의 관계	155
그림 VI-4 북한의 경제·사회 변화와 남한화 관계	157
그림 VI-5 북한 주민의 대남 인식(2008~2014)	161
글상자 III-1 향후 남북한 인식 차이 해소에 대한 전문가 의견	72
글상자 V-1 기존 남북경협 정책에 대한 전문가 의견	120
글상자 V-2 향후 남북경협 방향에 대한 전문가 의견	135
글상자 VI-1 남한 경제·사회적 변화가 대북·통일 인식에 미치는 영향에 대한 전문가 의견	188
글상자 VI-2 북한의 경제·사회 변화와 주민들의 대남 인식에 대한 전문가 의견	192



표·그림·글상자 목차

글상자 VI-3 향후 대북·통일 인식 제고를 위한 정책에 대한 전문가 의견	197
글상자 VIII-1 북한의 비핵화 가능성에 대한 전문가 의견	230

역대 한국 정부의 대북·통일정책은 억제와 유화를 반복했고, 정부가 바뀔 때마다 대북정책을 둘러싼 남남갈등도 심화되었다. 북한은 오랜 경제난과 외교적 고립상태에서도 ‘핵·경제 병진’ 노선을 고수하고 있고 우리의 대북·통일정책에 대해 진정성 없는 대화공세로 일관하고 있다. 박근혜 정부는 출범 이후 한반도 신뢰프로세스를 대북정책의 기조로 표방하고 남북관계의 발전과 한반도 평화 정착 및 통일기반 구축이라는 3가지 목표를 제시하였다. 하지만 북한 김정은 정권은 잇따른 핵실험과 미사일 도발로 응수했고, 우리 정부 역시 개성공단 사업 전면 중단과 사드 배치 결정 및 대북제재를 위한 국제공조와 북한인권문제에 대한 압박 등으로 대응했다.

최근 남북관계는 ‘강 대 강’ 대결 국면을 지속하고 있다는 점에서 과거와 다른 ‘전환기’적 특징을 보인다. 개성공단을 포함한 모든 경협사업이 중단되었고 최소한의 인도적 지원 사업도 끊겼다. 4차 북핵실험 이후 남북한 간 최소한의 접촉 채널도 가동되지 않았고, 6자회담과 같은 북핵문제 해결을 위한 국제다자대화기제 역시 전면 중단되었다. 반면, 북한 핵·미사일 기술은 고도화되고 북핵 해결 비용도 갈수록 늘어나고 있다. 국제사회의 대북제재가 갈수록 강력해지고 북한인권문제를 이용한 압박도 강화되고 있으나, 대북제재의 효과성 논란은 여전히 해소되지 않고 있다.

최근 남북관계의 경색이 더욱 심화되고 대북·통일정책 추진 환경이 갈수록 악화되고 있는 이유는 매우 다양하고 복합적이다. 즉, 남북한 상호불신, 북한의 지속적인 핵·미사일 도발, 남북한 정치·안보문제의 경제문제에 대한 부정적 영향, 미중 전략경쟁과 같은 국제환경의 변화, 우리 사회 내부의 대북정책을 둘러싼 남남갈등 등이 상호작용하여 남북관계의 발전을 제약하거나 영향을 주고 있다. 하지만 남북한 간 모든

대화 채널이 막히고 교류·협력은 전면 중단되었지만 남북관계 경색 국면을 타개하기 위한 노력은 계속되어야 한다. 그렇지 않으면 향후 한반도 평화통일 기반 구축 과정에서 남북관계의 정체 국면이 심화되는 ‘통일준비의 역설’ 현상이 나타날 수 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 북한 비핵화를 위한 우리와 국제사회의 대내외적 노력을 지속하는 가운데, 그동안 우리의 대북·통일 정책에 영향을 주었거나 남북관계의 발전을 제약해 왔다고 판단되는 내부·외부 환경에 대한 분석 및 평가를 통해 향후 남북관계 발전을 위한 기본방향 및 추진 전략을 제시하고자 하였다.

본 연구는 총 3개년(2016~2018년) 연구로 진행되는 『전환기 남북관계 발전 전략』 사업의 1차년도 연구로서, 다음과 같은 내용으로 구성된다. 서론에 이어 II장은 현 단계 남북관계의 ‘전환기’적 의미를 국내적·국제적·북한 내부 차원으로 구분하여 제시하고, 그동안 우리의 대북·통일정책 추진에 영향을 주었던 내부·외부 환경에 대한 SWOT 분석을 진행했다. 이를 토대로 그동안 남북관계에 영향을 주었던 5가지 내부·외부 환경 요인 - 즉, 남북한체제에 대한 상호 인식 차이, 북핵문제, 남북경협, 남북한 경제·사회 변화, 국제환경의 변화 등 - 을 선정했다. III~VII장에서는 이들 영향 요인이 남북관계에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석했다.

III장은 남북한의 상호 인식 차이가 남북관계에 미친 영향을 분석한다. ‘적대’, ‘공존’, ‘포용’이라는 세 가지 개념을 통해 역대 남북한 정부와 지도자들이 상대방을 어떻게 인식했고, 그 특징은 무엇이며, 이것이 남북관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 고찰한다. 그리고 현재와 같은 남북관계 경색 국면을 타개하기 위해 남북한 간 상호 인식의 접점 가능

성을 탐색한다.

IV장은 북핵문제의 남북관계에 대한 영향을 분석한다. 북핵문제에 대한 남북한 간 상호 인식의 격차와 그에 따른 전략적 갈등이 남북관계의 경색을 촉진하고 있다는 점을 밝히고, 한반도의 핵 비대칭 상황에서 도 남북관계를 개선할 수 있는 방안에 대해 검토한다. 이를 위해 냉전 종결 이후 북한의 국제관계에 대한 인식과 북한의 핵전략을 검토하고, 한국과 국제사회의 북핵문제에 대한 인식과 대응 및 그에 따른 문제점 등을 종합적으로 평가한 후, 북한 비핵화를 통한 남북관계 발전 가능성 및 한반도 평화체제 수립의 가능성을 검토하고 향후 정책방향을 제시한다.

V장은 남북경협에 대한 영향을 분석한다. 남북한의 경제협력에 대한 상호 인식과 정책을 재검토하여 기존에 추진되었던 남북경협의 실패 원인과 문제점을 진단하고, 향후 바람직한 남북경협 추진 방안을 수립하기 위한 교훈과 시사점을 제시한다.

VI장은 남북한의 경제·사회적 변화가 남북관계에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석한다. 북한의 경제·사회 변화가 북한 주민들의 대남 인식에 어떤 영향을 주는지 분석하기 위해 4가지 사례 - 즉, '시장화', '양극화(중산층 형성)', '남한화(한류)', '개인의 유·무선 전화 사용 확대' 등 - 를 선정하고, 이러한 변화가 북한 주민들의 대남 인식 변화에 어떤 영향을 주는지 분석한다. 또한 2000년대 이후 남한 경제·사회 변화가 남한 주민의 대북·통일 인식에 어떤 영향을 주는지 분석하기 위해 3가지 사례 - 즉, 경제양극화, 저출산·고령화, 다문화화 - 를 선정하고, 이 변화가 국민들의 대북·통일 인식에 어떤 영향을 미쳤는지 분석한다. 이와 같은 남북한 사례 분석을 통해 경제·사회 변화를 남북관계 발전에

활용할 수 있는 방안을 모색한다.

VII장은 국제환경의 변화가 남북관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한다. 이를 위해 각 시기별 - 즉, 미소 냉전체제와 탈냉전기 미국 단일체제, 탈-탈냉전기 미중 전략경쟁시대 등 - 국제환경의 변화 양상과 특징 및 남북관계에 대한 영향을 분석한다. 이를 통해 국제환경의 변화를 활용한 남북관계 발전 전략을 탐색한다.

VIII장은 전환기 남북관계 발전의 영향 요인에 대한 종합적 평가를 통해 시사점을 도출하고, 향후 남북관계 발전을 위한 기본 방향 및 추진 전략을 제시한다.

본 연구는 전환기 남북관계에 영향을 미치는 다양한 내부·외부 환경 요인들에 대한 분석 결과 6가지의 시사점을 도출하였다. 첫째, 남북한 상호 인식의 차이를 극복하기 위해서는 상호 신뢰 회복이라는 기본에서 출발해야 한다는 점이다. 둘째, 핵 비대칭이라는 구조적 요인의 존재에도 불구하고 북핵문제가 남북관계에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해서는 향후 남북관계 개선과 교류·협력 중심의 대북 관여정책을 추진할 필요성이 있다는 점이다. 셋째, 대북제재와 압박 국면에서 개성공단과 같은 남북경협 사업의 재개는 신중해야 하지만, 현재와 같은 ‘전환기’에 처한 남북관계 경색국면에서도 정치적 리스크가 크지 않은 ‘구호 지원’ 사업이나 ‘민생 지원’ 사업 등 인도적 지원 사업은 실행할 수 있다는 점이다. 넷째, 최근 북한에서 이루어지고 있는 시장화·정보화 등과 같은 경제·사회적 변화를 기회로 활용하여 북한 주민의 대남 인식 변화로 연결시킬 필요가 있다는 점이다. 다섯째, 한국사회의 양극화·저출산·노인빈곤·청년실업·다문화·이주민 등과 같은 경제·사회 문제를 해결하는 과정과 대북·통일정책을 수립·재정립하는 과정

에 대한 교차적 접근이 절실하다는 점이다. 여섯째, 미중 전략경쟁과 같은 국제정세의 변화를 기회로 활용할 필요성이 있고 우리의 주도권을 확보하는 것이 중요하다는 점이다.

본 연구는 전환기에 처한 남북관계에 영향을 미치는 요인에 대한 종합평가 및 시사점 도출을 통해 ‘남북한 신뢰회복을 통한 북한의 변화 추동’을 향후 남북관계 발전의 기본 방향으로 설정했고, 이를 달성하기 위한 3대 추진 전략으로 남북관계타개 전략, 북한변화 전략, 통일기반 구축 전략을 제시했다. 남북관계타개 전략으로는 북한·북핵문제에서 한국의 주도적 역할 강화, 대북 압박 및 관여 정책의 병행, 상호의존적 경제협력의 재개 모색 및 제도화 등을 제시했다. 북한체제 변화 전략으로는 북한 내 시장주의적 관행의 확산, 정보화 확산을 통해 엘리트층을 포함한 북한정권 및 주민들의 인식 변화 등을 제시했다. 통일기반구축 전략으로는 대내적 차원에서는 대북·통일정책 관련 부서들 간 상호 유기적인 연계, 남북한 주민들 간의 상호 적대인식 해소 노력, 내부적 (inbound) 차원에서 북한이탈주민 지원 정책 중시 등을 제시했다. 대외적인 차원의 통일기반구축을 위해서는 한국주도로 미중에 대한 균형 외교와 북합외교 동시 추진, 통일외교 및 통일공공외교 강화, 북한인권 문제를 남북관계 발전과 통일문제에 대한 국제 공감대 확산과 연계, 국제사회에 한반도 통일의 편익 제시 등을 강조하였다.

본 연구에서 제시한 전환기 남북관계 발전을 위한 기본 방향과 추진 전략은 향후 2~3차년도 후속 연구를 선도하는 역할을 하게 될 것이다.

주제어: 전환기, 남북관계, 신뢰회복, 북한체제 변화, 정경분리, 통일역량 강화, 국제정세 활용

Factors influencing inter-Korean relations in periods of transition and directions for future policies

Shin, Jong-ho et al.

The objective of this study is to establish a new paradigm of inter-Korean relations currently facing a period of transition through analysis of various factors that have affected inter-Korean relations, and to present directions and implementation strategies to promote future policies on North Korea and unification.

This study perceives the current times to be a ‘period of transition’ in inter-Korean relations and analyzes how five factors which have limited developments in inter-Korean relations - mutual perception, North Korea’s nuclear problem, inter-Korean economic cooperation, changes in international environment, and economic and social changes in North and South Korea - have influenced inter-Korean relations.

Based on this, the study sets ‘driving changes in North Korea through restoring inter-Korean trust’ as an objective in order to develop inter-Korean relations in this period of transition. ‘Engagement policy towards North Korea’ is set as a means, and proposes policy measures such as ‘separation of policies from economy, utilization of changing in international trends, utilization of North Korea’s economic and social changes, and strengthening unification capacity in South Korea.’

Keywords: Periods of transition, inter-Korean relations, restoration of trust, changes in North Korea’s system, separation of

politics from economy, strengthening unification
capacity, utilization of international trends

I. 서론

신종호(통일연구원)



분단 70여년 동안 남북관계는 협력과 갈등이 일상화(rutinization)된 구조였다. 역대 정부의 대북·통일정책은 대화와 교류·협력에 기반한 유화정책과 압박과 억제를 통한 강경정책이 반복되었고, 정부가 바뀔 때마다 대북정책을 둘러싼 남남갈등도 심화되었다. 북한 역시 오랜 경제난과 외교적 고립상태에서도 ‘핵·경제 병진’ 노선을 고수하고 핵 개발과 미사일 발사를 통해 한반도를 포함한 동북아 평화와 안정을 위협하고 있으며 남한의 대북·통일정책에 대해서도 진정성 없는 대화공세로 일관하고 있다.

2013년 출범한 박근혜 정부는 그동안 남북관계의 근본적인 문제가 ‘신뢰’의 부족에 있다고 인식하고, 한반도 신뢰프로세스를 대북정책 기조로 표방하고 남북관계의 발전과 한반도 평화 정착 및 통일기반 구축이라는 3가지 목표를 설정하였다. 하지만 북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 진행하고, 2016년 1월 4차 핵실험과 2월 장거리 미사일 발사로 대응했다. 북한의 핵·미사일 도발에 대해 한국 정부는 남북경협 상징이었던 개성공단 사업의 전면 중단을 전격적으로 발표했고, 미국과 협의를 통해 고고도방어미사일(Terminal High Altitude Area Defence: THAAD) 체제의 한반도 배치를 결정했으며, 국제사회와의 공조를 통해 대북제재 결의안 2270호의 철저한 이행을 강조해왔다. 북한은 이에 아랑곳하지 않고 5월 노동당 7차 당대회에서 핵보유국 지위를 선언하고, 9월 9일 5차 핵실험을 강행함으로써 남북관계는 ‘강대 강’ 대결 국면을 지속하고 있다.

남북관계는 과거에도 수없이 많은 부침을 경험했으나 최근에는 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 관계가 완전히 단절되었다는 점에서 이전과는 또 다른 의미의 전환기적 특징을 보이고 있다. 과거에는 남북한의 정치·안보적 갈등이 있어도 남북경협 사업이나 인도적 지원 사업은 기본적으로 유지되었으나, 현재의 남북관계는 개성공단을 포함

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

한 모든 경협사업이 중단되었으며 최소한의 인도적 지원 사업도 끊긴 상황이다. 4차 핵실험 이후 남북한 간 최소한의 접촉 채널도 가동되지 않고 있고, 6자회담과 같은 북핵문제 해결을 위한 국제다자대화기제도 전면 중단되었다. 이러한 사이에 북한 핵·미사일 기술은 더욱 고도화되었고 북핵문제 해결 비용도 갈수록 늘어나고 있다. 국제사회의 대북제재가 갈수록 강력해지고 있고, 북한인권 문제를 이용한 압박도 강화되고 있으나, 관련국들의 전략적 이익에 대한 고려로 인해 대북제재의 효과성에 대한 논란은 여전히 해소되지 않고 있다.

이처럼 최근 들어 남북관계의 경색이 더욱 심화되고 대북·통일정책 추진 환경이 갈수록 악화되고 있는 이유는 매우 다양하고 복잡적이다. 남북한 간 상호불신, 북한의 지속적인 핵·미사일 도발, 남북한 정치·안보문제의 경제문제에 대한 부정적 영향, 미중 전략경쟁과 같은 국제환경의 변화, 우리 사회 내부의 대북정책을 둘러싼 남남갈등 등이 상호작용하여 남북관계의 발전에 영향을 주고 있는 것이다.

하지만 현재와 같이 남북한 간 모든 대화 채널이 막히고 교류·협력이 전면 중단되었다고 해서 남북관계 개선 및 발전을 위한 노력을 멈출수는 없다. 향후 한반도 평화통일 기반 구축 과정에서 남북관계의 정체 국면이 심화되는 '통일준비의 역설' 현상이 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 현재 한반도에 나타난 위기 국면을 극복하고 '새로운 한반도'로 나아가기 위해서는 기존의 통일전략과 대북정책에 대한 평가를 통해 남북관계 현안에 대한 '전술적 대응'과 함께 중장기적으로 '실질적 통일준비'를 병행 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한의 비핵화를 위한 우리와 국제사회의 대내외적 노력을 지속하는 가운데, 전환기에 처한 남북관계의 장기 경색 국면 타개를 위한 구체적인 전략이 마련되어야 한다. 즉, 그동안 진행되어 온 대북 억제와 유화의 이분법적 접근을 뛰어넘어 북한의 진정성 있는 태도 변화를 이끌어 낼 수 있는

전략적 선택과 정책 옵션을 발굴하려는 노력이 필요하다.

본 연구는 총 3개년(2016~2018년) 연구로 진행되는 『전환기 남북 관계 발전 전략』 사업의 1차년도 연구이다. 1차년도(2016년)인 본 연구의 목적은 「전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향」을 대주제로 하여, “그동안 우리 정부의 통일전략과 대북정책에 영향을 주었거나 남북관계 발전을 제약하고 있는 다양한 요인들을 발굴하여, 각 요인들마다 남북한 상호 인식과 정책 측면에서 어떤 특징이 있는지를 평가하고 분석함으로써, 향후 남북관계의 발전을 위한 기본 방향 및 추진 전략을 제시”하고자 한다.¹⁾

1차년도 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다.²⁾ 서론에 이어 제II장은 현 단계 남북관계의 ‘전환기’적 의미를 국내적·국제적·북한 내부 차원으로 구분하여 제시하고, 그동안 우리의 대북·통일정책 추진에 영향을 주었던 내부·외부 환경에 대한 SWOT 분석을 진행한다. 이를 기반으로 III~VIII장은 그동안 남북관계에 영향을 주었던 대표적인 내부·외부 환경 요인-즉, 남북한체제에 대한 상호 인식 차이, 북한문제, 국제환경의 변화, 남북경협, 남북한 경제·사회 변화 등-에 대한 분석을 진행한다. 이 과정에서 본 연구는 남북관계 영향 요인들에 대한 전문가

¹⁾ 2차년도(2017년)에는 1차년도의 연구결과를 바탕으로 전환기 남북관계의 새로운 패러다임 구축을 위한 3대 전략-즉, 남북관계타개 전략, 북한변화 전략, 통일기반구축 전략-을 제시하고 이를 실천하기 위한 구체적인 정책 방안(action plan)을 제시하고자 한다. 3차년도(2018년)에는 1·2차년도 연구결과를 바탕으로 중장기 통일·통합전략 수립 방안을 제시함으로써 남북관계 발전이 통일·통합준비에 기여할 수 있는 선순환적 연계 방안을 마련하고자 한다.

²⁾ 본 연구는 통일연구원과 학계의 남북관계·북한문제·국제정치 전문가들의 공동연구로 진행되었으며, 각 장별 대표 집필자는 다음과 같다. 서론과 II장: 신중호 연구위원(연구책임자), III장: 안희창 객원연구위원, IV장: 김상기 부연구위원, V장: 김석진 연구위원, VI장: 김영희(한국산업은행)+정은미(서울대 기초교육원), VII장: 전재성(서울대), VIII장: 신중호 연구위원+성기영 부연구위원, 부록(전문가 설문조사): 홍순직 객원 연구위원+신중호 연구위원, 아울러 김인숙 연구위원과 문소희 연구원은 전문가 설문조사와 SWOT 분석 등을 포함한 연구지원을 담당하였다.

설문조사(이하 '전문가 설문조사')를 실시함으로써, 기존의 통일전략과 대북정책에 대한 성과와 특징 및 향후 전망 등에 대한 연구의 객관성 및 중립성을 확보하고자 노력하였다('전문가 설문조사' 결과는 [부록] 참조).

Ⅲ장은 남북한의 상호 인식 차이가 남북관계에 미친 영향을 분석한다. '적대', '공존', '포용'이라는 세 가지 개념을 통해 역대 남북한 정부와 지도자들이 상대방을 어떻게 인식했고, 그 특징은 무엇이며, 이것이 남북관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 고찰한다. 그리고 현재와 같은 남북관계 경색 국면을 타개하기 위해 남북한 간 상호 인식의 점진 가능성을 탐색한다.

Ⅳ장은 북핵문제의 남북관계에 대한 영향을 분석한다. 북핵문제에 대한 남북한 간 상호 인식의 격차와 그에 따른 전략적 갈등이 남북관계의 경색을 촉진하고 있다는 점을 밝히고, 한반도의 핵 비대칭 상황에서 남북관계를 개선할 수 있는 방안에 대해 검토한다. 이를 위해 냉전 종결 이후 북한의 국제관계에 대한 인식(국제관)과 북한의 핵전략을 검토하고, 한국과 국제사회의 북핵문제에 대한 인식과 대응 및 그에 따른 문제점 등을 종합적으로 평가한 후, 북한 비핵화를 통한 남북관계 발전 가능성 및 한반도 평화체제 수립의 가능성을 검토하고 향후 정책 방향을 제시한다.

Ⅴ장은 남북경협의 남북관계에 대한 영향을 분석한다. 남북한의 경제협력에 대한 상호 인식과 정책을 재검토하여 기존에 추진되었던 남북경협의 실패 원인과 문제점을 진단하고, 향후 바람직한 남북경협 추진 방안을 수립하기 위한 교훈과 시사점을 제시한다.

Ⅵ장은 국제환경의 변화가 남북관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한다. 이를 위해 각 시기별-즉, 미소 냉전체제와 탈냉전기 미국 단일체제, 탈-탈냉전기 미중 전략경쟁시대 등-국제환경의 변화 양상과

특징 및 남북관계에 대한 영향을 분석한다. 이를 통해 국제환경의 변화를 활용한 남북관계 발전 전략을 탐색한다.

VIII장은 남북한의 경제·사회적 변화가 남북관계에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석한다. 북한의 경제·사회 변화가 북한 주민들의 대남 인식에 어떤 영향을 주는지 분석하기 위해 4가지 사례-즉, '시장화', '양극화(중산층 형성)', '남한화(한류)', '개인의 유·무선 전화 사용 확대' 등-을 선정하고, 이 4가지 변화 양상과 특징을 기술한 후, 이러한 변화가 북한 주민들의 대남 인식 변화에 어떤 영향을 주는지 분석한다. 2000년대 이후 남한 경제·사회 변화가 남한 주민의 대북·통일 인식에 어떤 영향을 주는지 분석하기 위해 3가지 사례-즉, 경제양극화, 저출산·고령화, 다문화화-를 선정하고, 이러한 변화의 양상과 특징을 기술한 후, 이 변화가 국민들의 대북·통일 인식에 어떤 영향을 미쳤는지 분석한다. 이와 같은 남북한 사례 분석을 통해 경제·사회 변화를 남북관계 발전에 활용할 수 있는 방안을 모색한다.

VIII장 결론은 전환기 남북관계 발전의 영향 요인에 대한 종합적 평가를 통해 시사점을 도출하고, 향후 남북관계 발전을 위한 기본 방향 및 추진 전략을 제시한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

II. 전환기 남북관계의 의미와 특징

신중호(통일연구원)



1. 현 단계 남북관계의 ‘전환기’적 의미

최근 남북관계는 ‘강 대 강’ 대결을 지속하고 있다는 점에서 이전과 다른 전환기적 특징을 보인다. 남북한 간 정치경제관계는 물론 사회문화적 교류 역시 단절되었으며, 국제사회의 대북제재는 갈수록 강화되고 있지만 북한은 핵포기 의사가 전혀 없어보이고, 남북한 간 최소한의 접촉 채널마저 단절되었다. 이처럼 현재의 남북관계를 ‘전환기’로 규정하는 것은 크게 세 가지-국내적, 국제적, 북한내부적-차원의 의미를 갖는다.

첫째, 국내적으로 보면 냉전 종식 이후 남북관계에도 새로운 지평이 열리면서 교류·협력의 시대가 열렸음에도 불구하고 이러한 교류·협력의 성과가 한반도 평화의 공고화와 통일기반 구축으로 이어지지 못한 원인에 대한 성찰과 진단을 필요로 하는 상황에 직면해 있다.

특히 최근 몇 년 동안 ‘통일대박론’ 제기와 통일준비위원회 출범 등으로 인해 국내적으로 통일의 필요성에 대한 공감대가 과거보다 더 확산되었으나, 정부가 추진하는 대북·통일정책의 적시성과 타당성 및 실효성에 대한 논란은 여전히 해소되지 않고 있다.

게다가 북한의 잇따른 핵·미사일 도발로 인해 북한·북핵문제 해결이 장기화됨에 따라 국내적으로 일종의 혐북(嫌北) 정서를 야기하는 상황이 발생했고, 이는 곧 점진적 통일을 지향하는 남북관계에 부정적인 영향을 미치고 있다.

이러한 고민은 과거 대북정책에서 보여져온 압박이나 포용이냐의 이분법을 넘어 새로운 패러다임의 대북정책 수립을 요구하는 목소리로 이어지고 있다. 박근혜 정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스는 이러한 문제인식의 기반 위에서 설계되었다.

그러나 본 연구 과정에서 진행한 ‘전문가 설문조사’ 결과에서도 나타나듯이 한반도 신뢰프로세스의 구체적인 성과에 있어서는 긍정적 평가

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

를 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 가장 중요한 이유는 박근혜 정부 출범 이후 ‘통일준비’ 과정에서 통일 ‘이후’에 대한 논의는 확산된 반면, 통일 ‘이전’에 남북관계를 타개할 수 있는 실천 전략과 정책 발굴 노력은 상대적으로 부족했기 때문이다. 이는 곧 한반도 신뢰프로세스가 포괄적 틀에서는 작동을 했으나 구체적인 정책으로 진화시키려는 노력은 미흡했다는 점을 의미하기도 한다.

둘째, 남북관계를 전환기로 규정하는 또 다른 의미는 김정은 체제가 들어선 이후 목격되고 있는 북한내부의 변화와 관련되어 있다. 김정은 체제는 한편으로는 사회경제적 부문에서 자생적 시장화와 정보 유통의 자유 등을 일정 부분 용인하면서도 내부 정치적으로는 숙청과 처형 위주의 공포통치를 강화하고 있다.

특히 북핵문제는 남북관계의 경색을 더욱 심화시키는 핵심 요인이다. 김정은 정권은 체제의 불안정성 속에서도 핵·경제 병진노선을 포기하지 않고 있으며, 잇따른 핵실험과 미사일 도발에 따른 국제사회의 대북 제재 강화로 인해 경제난과 대외적 고립은 더욱 심화되는 추세에 있다.

그 중에서도 5차례에 걸친 핵실험을 거치면서 북한 핵무기의 실질적 공격 능력이 강화되고 있다는 사실은 남북관계와 관련한 인식의 근본적 재고가 필요하다는 주장의 근거가 되고 있다. 이러한 주장이 단적으로 드러난 형태가 정치권 일부에서 제기되고 있는 핵무장을 통한 ‘공포의 균형론’이라고 할 수 있다.

셋째, 한반도 주변정세를 둘러싼 국제정치의 역학 역시 남북관계의 전환기적 상황을 조성하는 강력한 외부 변수로 작용하고 있다. 최근 동아시아에서 미중 양국의 전략 경쟁과 일본의 보통국가화 및 러시아의 공세외교가 진행됨에 따라 ‘지정학의 귀환(The Return of Geopolitics)’³⁾

³⁾ Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the

현상이 심화되고 있다.

특히 중국의 부상에 따른 미중 간 패권 갈등의 주요무대가 동아시아 지역에 집중되어 있는데다 지난 20여 년간 북핵문제가 해결의 실마리를 찾지 못한 채 북중 간 경제적 상호의존도가 급격하게 증가해온 상황은 북핵문제 해결의 열쇠를 중국이 쥐고 있다는 인식을 국내외적으로 확산시켰다. 남북관계의 재구성에 영향을 미치는 국제적 변수의 영향력이 냉전 종식 이후 최대치까지 증대하고 있는 것이다.

또한 최근 남북관계의 장기 경색 국면을 타개하기 위해서는 국제사회의 대북제재 이행(post-resolution phase) 과정에서 북한의 진정성 있는 태도 변화를 이끌어 내고 이를 통해 북한 비핵화를 달성하는 것이 중요하다. 하지만 북한이 제재국면을 탈피하기 위해 적극적인 대화공세와 함께 핵·미사일 도발을 지속하고, 대북제재의 목표와 수단을 둘러싼 관련국(한, 미, 일, 중, 러 등) 간 근본적 인식 차이도 여전하다는 점에서 향후 남북관계 타개를 위한 정책 조정 및 수립 과정에서 주변국의 협력·지지 확보가 쉽지 않을 수도 있다.

2. 전환기 남북관계의 특징 및 영향 요인: SWOT 분석

‘전환기’적 상황에 처해 있는 남북관계의 특징을 파악하기 위해서는 그동안 남북관계의 발전에 영향을 미친 다양한 요인들을 분석할 필요가 있다. 아래에서는 SWOT 분석을 통해,⁴⁾ 우리의 대북·통일정책 추진에 영향을 주는 내부 환경 요인(강점, 약점)과 외부 환경 요인(기회,

Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, May/June 2014.

⁴⁾ 본 SWOT 분석은 2016년 10월 1일부터 14일까지 본 과제 공동연구자와 통일연구원 박사급 연구자 및 외교·국방·통일분야 전문가 등 총 40명을 대상으로 진행되었다.

위협)을 파악하고, 이를 통해 향후 남북관계 발전을 위한 기본 방향과 추진 전략 수립에 기여하고자 한다.

가. 대북·통일정책 추진 환경의 강점(strength)

우리의 대북·통일정책 추진 환경의 강점은 매우 다양하다. 첫째, 정부의 적극적인 통일 의지를 들 수 있다. 역대 정부마다 적극적인 통일정책을 추진해 왔고, 2013년 박근혜 정부 집권 이후에는 ‘통일’을 국가정책의 목표로 설정하고 남북한 주민 모두가 행복한 통일을 강조했다. ‘통일준비위원회’가 출범했고, 2014년 3월에는 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’(일명 ‘드레스덴 선언’)을 통해 인도적 문제 해결, 민생인프라 구축, 민족동질성 회복 등을 제안했으며 이를 기반으로 소위 ‘통일대박론’을 제시했다.

둘째, 박근혜 정부 출범 이후 국민들의 통일에 대한 관심 증대 역시 대북·통일정책 추진의 강점으로 작용하고 있다. ‘통일대박론’ 제시와 함께 국민들의 통일에 대한 관심이 증대되고 있고, 대외적으로도 한국 주도 통일에 대한 공감대가 이전보다 더 확산되었다.

셋째, 박근혜 정부의 단호한 대북정책은 대북·통일정책 추진 환경의 강점으로 작용한다. 박근혜 정부 출범 이후 한반도 신뢰프로세스에 기반한 대화와 협력의 대북정책 기조에도 불구하고 북한은 핵·미사일 도발을 지속하고 당 대회를 통해 핵보유 의지를 천명하고 있다. 이에 대해 정부는 그동안 남북경협이 상징이었던 개성공단 가동 중단이라는 선제적 조치를 취했고, 국제사회와의 협력을 통한 대북제재와 압박을 강조하고 있으며, 북한의 “진정성 없는 대화 공세”에는 응하지 않겠다는 점을 단호하게 밝혔다. 이는 곧 북한의 도발에 대한 철저한 응징이 필요하다는 국민적 공감대 형성에도 기여할 수 있다. 아울러 정부는

북한정권과 주민의 분리 접근을 포함한 실질적인 북한체제 변화 방안을 모색하려는 강력한 의지를 천명했다. 특히 북핵 불용에 대한 정부의 일관된 입장 표명(signalling)은 국제사회와 국내적 입장을 일치시키는 데 긍정적으로 작용하고 있다.

넷째, 한국이 보유한 '종합국력(Comprehensive national power)'의 대북 우위 역시 대북·통일정책 추진의 긍정적 요인으로 작용할 수 있다. 한국은 이미 세계 10위권의 경제강국으로 남북한 경제력 격차는 갈수록 심화되고 있고, 국제연합(UN) 등 국제무대에서 압도적인 외교력을 보유하고 있으며, 인권과 민주주의 및 한류와 스포츠 등과 같은 소프트파워를 보유하고 있다. 「북한인권법」 제정을 통해 북한정권에 대한 압박수단을 강화하고 있으며, 강력한 한미동맹을 통해 대북 확장역지력도 강화하고 있다.

나. 대북·통일정책 추진 환경의 약점(weakness)

우리의 대북·통일정책 추진 환경의 약점 역시 다양하다. 첫째, 남북한 간 신뢰관계가 회복하기 어려운 수준이라는 점이다. 박근혜 정부 출범 이후 기존의 남북관계에서 나타난 대결과 불신의 악순환을 탈피하기 위해 한반도 신뢰프로세스를 대북정책 기조로 내세웠으나, 북한의 핵·미사일 도발과 진정성 없는 대화공세 등으로 인해 남북관계는 더욱 악화되고 있다. 북한의 대남비난 언술이 갈수록 정도가 심해지고 있고, 남한에서도 북한체제의 변화와 관련된 다양한 주장들이 쏟아져 나오고 있다.

둘째, 남북한의 교류·협력이 전면 중단되었다는 점이다. 과거에도 남북관계가 오랫동안 경색된 적이 있었지만 현재처럼 교류·협력이 완전히

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

단절되지는 않았고, 개성공단과 같은 남북경협 상징적인 사업들과 인도적 지원 등은 유지되었다. 하지만, 북한의 4차 핵실험을 기점으로 개성공단 사업이 전면 중단되었고, 남북한 간 교류·협력은 완전히 끊겼다.

셋째, 남북한체제에 대한 상호 인식 차이가 갈수록 심화되고 있다. 역대 남한 정부들의 대북 인식은 '적대'와 '공존' 및 '포용' 등이 다양하게 나타나고 있으나 보수·진보 정권별로 차이가 나타났다. 북한의 대남 인식은 '적대'적 인식이 우세한 가운데 '공존'의 측면도 일부 나타나고 있다. 남한의 경우 대통령의 북한관이 대북 인식에 가장 많은 영향을 미쳤고, 국제정세의 변화도 남북한 상호체제에 대한 인식 변화에 중요한 요인으로 작용했으며, 북한의 잇따른 대남 도발 역시 중요한 요인으로 작용했다. 반면, 북한의 경우 이데올로기가 대남 인식에 가장 큰 영향을 미쳤고, 국제정세의 급변과 남북한의 경제력 차이 역시 대남 인식 변화의 중요한 요인이었다. 이러한 상호 인식의 차이는 우리의 대북·통일정책 추진에 영향을 주는 약점으로 작용하고 있다.

넷째, 역대 정부의 대북·통일정책의 일관성이 부족하다는 점은 우리의 대북·통일정책 추진에 약점으로 작용하고 있다. 그동안 정부가 바뀔 때마다 대화 중심의 협력국면과 압박 중심의 갈등국면이 반복적으로 나타나고 있다. 박근혜 정부 역시 출범 초기에는 한반도 신뢰프로세스를 통한 대북정책과 통일대박론을 제시했으나, 북한의 잇따른 핵·미사일 도발 이후에는 북한체제 변화 유도를 위한 대북압박정책을 추진하기 시작했다. 물론 북한 핵이 근본적인 이유이지만 국민들 입장에서는 일관성 없는 대북정책으로 인식될 개연성이 있다.

이처럼 정부마다 대북·통일정책의 일관성이 유지되지 못하는 주된 이유로는 대통령 단임제에 따라 장기적이고 일관적인 대북정책 수립이 어렵다는 점, 국내 정치·사회적으로 대북정책을 둘러싼 좌·우 이념 대립(양극화)이 심각하다는 점, 전임 정부의 대북정책 효과에 대한 합의

된 평가가 부재하다는 점 등을 들 수 있다. 북한 비핵화를 위한 대북제재와 대화·협상을 둘러싼 일관된 전략들을 유지하기 힘든 상황 역시 대북·통일정책 추진에 부정적 요인으로 작용하고 있다.

다섯째, 국민들의 통일에 대한 관심이 여전히 높지 않고 세대간 인식차이가 크다는 점도 대북·통일정책 추진의 약점으로 작용할 수 있다. 주된 이유로는 청소년 세대의 통일에 대한 무관심, 통일비용에 대한 우려는 여전히 해결되지 않고 있고 통일 편익에 대해서도 여전히 불확실하다는 점, 통일과정에서 북한 주민의 유입에 대한 우려 등을 들 수 있다.

여섯째, 남북한 정치적 사안이 비정치적(경제, 사회 등) 문제에 부정적인 영향을 주고 있다는 점도 역시 대북·통일정책 추진의 약점으로 작용하고 있다. 남북한 간 긴장 고조는 국민들의 대북 인식에 부정적인 영향을 주었고, 남북경협이 상징이었던 개성공단의 중단으로 이어짐으로써 남북관계 개선의 모멘텀을 상실한 것으로 인식되었다.

일곱째, 대북·통일정책의 유연성이 부족하여 정책 선택의 폭을 제한하는 결과를 초래하고 있다. 제재와 압박이라는 대북정책 기조를 유지하면서도 국면을 전환하거나 이를 유도하기 위한 당근과 채찍을 동시에 활용할 필요가 있음에도 불구하고 이를 원천적으로 봉쇄함으로써 우리의 전략적 선택을 제한하는 결과를 초래했다. 주된 이유로는 대북·통일정책의 컨트롤타워가 대부분 안보 관련 인원으로 구성되었다는 점, 통일부와 통일준비위원회의 역할이 모호하다는 점, 통일정책과 안보정책을 동일시했다는 점, 대북제재와 압박 이후에 대한 출구전략이 부재했다는 점, 북한체제 붕괴를 공식화했다는 점 등을 들 수 있다.

여덟째, 북한 비핵화를 위한 독자적 수단의 부재 역시 우리의 대북·통일정책 추진 환경의 약점이라 할 수 있다. 북한의 핵·미사일 수준은 갈수록 고도화되고 있으나 우리의 독자적 대북 역지력은 여전히 미비하고, 북한 비핵화를 추동할 수 있는 대북제재와 유인책 역시 한국의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

독자적인 정책 수단은 근본적인 한계를 갖고 있다. 이로 인해 한국 정부는 북한 비핵화를 해결하기 위해 주변국의 도움을 절실하게 요구하게 되었고 이는 곧 한미동맹의 관리비용 증가 및 중러와의 외교 부담으로 작용하게 되었다.

다. 대북·통일정책 추진 환경의 기회(opportunity) 요인

우리의 대북·통일정책 추진을 위한 외부 환경으로서 기회 요인은 다음과 같다. 첫째, 강력한 한미동맹을 들 수 있다. 미국은 한국의 오랜 우방국으로서 한국 방위 의지를 천명해왔고, 역대 정부의 대북포용정책 및 대북강경정책에 대해서도 지지·지원해 왔다. 최근 북한의 잇따른 핵·미사일 도발은 한미동맹의 중요성을 다시 한 번 인식하게 했다. 한미 양국은 북한 비핵화에 대한 공동의 전략적 이해를 기반으로 국제사회의 대북제재를 주도하고 있고, 북한인권 개선을 위한 국제사회의 공조에도 노력하고 있다.

특히 북한 핵·미사일 수준의 미국 본토 타격 능력 향상으로 인해 미국내에서 북핵문제의 심각성에 대한 인식이 제고되고 있다. 또한 2016년 11월 미국 대선 결과 새로운 트럼프 행정부가 출범하게 됨에 따라 기존의 '전략적 인내'로 대표되는 대북정책이 압박을 통한 적극적 관여정책으로 전환될 가능성이 높아졌다는 점에서 우리의 대북정책에 기회로 작용할 수 있다.

둘째, 북한 비핵화에 대한 국제사회의 합의 및 일관된 대북제재 공조의 유지는 우리 주도의 대북·통일정책을 추진할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 북한이 '핵·경제 병진노선'을 포기하지 않고 있고 핵·미사일 도발을 지속하고 있는 상황에서 국제사회의 대북제재 공조망은 더욱

확대될 것이다. 미국은 대북제재를 위한 독자·다자제재에 적극적이고, 중국도 북한 비핵화 목표에 대해서는 한국과 미국 등 국제사회와 인식을 공유하고 있다. 특히 올해 9월 5차 북핵 실험 이후 유럽은 물론 북한과 전통적 우호관계를 맺고 있는 아프리카 및 중남미 국가들이 북한과의 외교·경제관계를 축소하거나 단절하는 추세가 이어지고 있다.

우리 정부 역시 현재와 같은 대북제재와 압박 기조를 유지함으로써 북한에 대해 일관된 메시지를 전달할 가능성이 높다. 대북제재의 효과와 관련하여 논란의 여지는 있지만, 북한의 국제사회에서의 고립이 증가하고 주요 엘리트들과 해외노동자들의 탈북도 늘어나고 있다는 점은 우리 주도로 대북·통일정책을 수립할 수 있는 기회이다.

셋째, 북한내부의 경제·사회적 변화 추세는 우리 대북·통일정책의 기회로 작용하고 있다. 북한에서 진행되는 있는 시장화 및 정보화를 주목할 필요가 있다. 북한의 시장화 진전에 따라 주민과 당국의 시장의 존율이 증가하고 있고, 돈주(錢主)와 중간계층과 같은 지불 능력이 있는 사람들이 수요를 발생시킴으로써 남한 물건에 대한 욕구가 발생하고 있다. 휴대폰 사용 증가로 대표되는 정보화에 따라 외래사조의 유입도 늘어나고 있고, 북한이 취한 각종 개혁 조치들(6·28조치, 12·1조치, 5·30 개혁 조치, 경제개발구 확대 등) 역시 북한의 대남 인식에 긍정적으로 작용할 수 있다.

라. 대북·통일정책 추진 환경의 위협(threat) 요인

우리의 대북·통일정책 추진에 위협이 되는 외부 환경적 요인은 다음과 같다. 첫째, 북한의 계속되는 핵·미사일 위협으로 인해 우리의 대북·통일정책 추진 환경은 악화되었고, 남북관계의 장기 경색 국면 역시

지속되고 있다. 북한은 김정은 체제 출범 이후 세 차례(2013년 2월, 2016년 1월과 9월)의 핵실험과 수십 차례 중·단거리 미사일 발사를 통해 군사적 위협을 고조시키고 있다. 북한의 핵·미사일 도발 및 SLBM 등과 같은 추가적인 핵 투발 수단의 개발 지속은 동아시아지역의 현상 변경을 초래하고 한반도 주변정세의 불안정성을 고조시킴으로써 우리의 대북·통일정책 추진에 부정적인 위협 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 미국과 중국의 동아시아 전략경쟁과 갈등은 우리의 대북·통일 정책 추진의 위협 요인으로 작용하고 있다. 미중관계는 이미 전략적 협력과 경쟁이 일상화된 ‘뉴 노멀(new normal)’ 시대에 진입했다. 미중관계가 협력보다는 경쟁과 갈등 요인이 심화되는 근본적인 이유는 바로 부상하는 중국을 위협으로 인식하는 미국과, 미국은 점차 쇠퇴하고 있다고 보는 중국의 인식이 상호 ‘전략적 불신(strategic distrust)’⁵⁾을 가중시키고 있기 때문이다.

글로벌 차원의 미중 전략경쟁의 심화는 한반도가 속한 동아시아에 새로운 지정학적 위기를 초래하고 있다.⁶⁾ 문제는 바로 그동안 미중관계가 갈등적일 때 한중관계와 북중관계 및 중일관계 전반에 부정적인 영향을 미쳤고, 정치·군사는 미국에, 경제·통상은 중국에 대한 의존도가 높은 한국의 전략적 선택을 제한해 왔다는 점이다. 특히 미중 갈등은 북한으로 하여금 핵·미사일 도발 지속이라는 전략적 옵션을 할 수 있는 환경을 조성함으로써 남북한 관계에도 부정적인 영향을 미쳤다. 반면,

⁵⁾ 중국의 저명한 미국전문가인 왕지쓰(王緝思) 북경대 교수는 2012년 “미중 경쟁은 제로섬 게임이며, 중국지도부는 미국이 더 이상 놀라운 국가가 아니며 신뢰할만한 나라도 아니다”라고 주장한 바 있다. Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series Number 4 (Washington, DC: Brookings Institution, March 2012).

⁶⁾ 미드(Walter R. Mead)의 ‘지정학의 귀환(The Return of Geopolitics)’ 주장 역시 새로운 ‘미중 양강(G2) 체제’의 중요한 변화를 반영하고 있다. Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.”

동아시아 국가관계가 갈등보다 협력 추세가 강할 때 한국의 전략적 선택의 폭이 비교적 넓었고, 특히 미중관계가 협력적일 때 한미동맹과 한중관계가 공존할 가능성이 높다.

셋째, 중국의 한반도 정책의 딜레마 역시 우리의 대북·통일정책 추진의 위협 요인으로 작용하고 있다. 중국은 ‘한반도의 평화와 안정 유지’와 ‘한반도의 비핵화 실현’을 한반도 정책의 양대 목표로 설정하고 이를 실현하기 위한 수단으로 ‘대화와 협상을 통한 문제 해결’을 강조한다. 이러한 중국의 한반도 정책의 궁극적 목표는 ‘한반도에 대한 영향력 유지 및 확대’라고 할 수 있다. 한반도를 자국의 영향력 확대를 위한 ‘전략적 요충지’로 인식하는 중국의 입장에서는 북한과 전통적 우호협력관계를 유지하면서 한국과도 전략적 협력동반자관계를 강화하려는 것이다.

중국은 한반도 문제를 미중관계의 하부구조로 인식하고 있다. 중국의 입장에서는 한반도가 자국의 ‘평화적 발전’과 ‘핵심이익 수호’를 위해 ‘평화와 안정’을 유지해야 하는 대상이자, 미국과 역내 영향력 확대 경쟁을 위한 전초기지인 것이다. 한반도는 물론 동북아의 안정과 평화를 해치는 북핵에 중국은 반대한다. 북핵 저지를 위한 국제사회의 대북제재에도 중국은 동참한다. 그러나 북한체제의 안정을 위협하는 수준의 제재에는 거부 의사를 밝히고 있다. 한미 주도로 이뤄지는 대북 압박으로 인해 북한정권이 붕괴할 경우 미국과의 역내 영향력 확대 경쟁에서 불리한 입장에 설 수 있다고 판단하기 때문이다. 중국의 한반도 정책의 궁극적 목적은 한반도에 대한 영향력 유지 및 확대이며 미국과의 동아시아 전략 경쟁에 대비하여 미국의 역내 영향력을 축소하는 것이라는 점에서 중국은 한중관계와 북중관계를 모두 중시할 필요성이 있다. 시진핑 지도부가 북중관계 조정 및 한중관계 발전을 동시에 강조하는 이유가 여기에 있다. 이를 통해 중국은 북한의 추가적인 핵실험에

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

는 강력하게 반대하는 한편 한반도 비핵화를 위한 역할 강화를 통해 역내에서의 영향력 강화의 계기로 삼을 가능성이 높다.

표 II-1 대부·통일정책 추진 환경 SWOT 분석

	강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
내부환경요인	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 적극적인 통일 의지 <ul style="list-style-type: none"> - 역대 정부마다 적극적인 통일 정책 추진 - 박근혜 정부는 '통일'을 국가정책 목표로 설정, '통일준비위원회' 출범, '드레스덴 선언' 등 • 국민들의 통일에 대한 관심 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 박근혜 정부의 '통일대박론' 제시 - 한국 주도 통일에 대한 대외 공감대 확산 • 북한 핵·미사일 도발에 단호한 반대 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 신뢰프로세스에 기반한 대화와 협력의 대북정책 기조에도 불구하고, 북한은 핵·미사일 도발 지속 및 당 대회를 통한 핵보유 의지 천명 - 정부는 남북경협외의 상징 개성공단 가동 전면 중단, 국제사회와 협력을 통한 대북제재와 압박 강조, 북한의 "진정성 없는 대화 공세"에 불응 - 북한의 도발에 대한 철저한 응징이 필요하다는 국민적 공감대 형성에 기여 - 북한정권과 주민의 분리 접근을 포함한 실질적인 북한체제 변화 방안 모색 의지 천명 - 북핵 불응에 대한 정부의 일관된 입장 표명은 국제사회와 국내적 입장 일치에 긍정적으로 작용 • 한국 '종합국력'의 대북 우위 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한체제 인식 차이 등 상호 불신 여전 <ul style="list-style-type: none"> - 남한의 대북 인식은 적대-공존-포용 등 보수/진보 정권별로 차이, 북한의 대남 인식은 '적대' 우세 - 대북포용정책에 대해 핵·미사일로 대응 - 대남 비난 언술 vs 북한체제 변화 주장 - 개성공단 가동 중단 등 남북 교류·협력 완전 단절 • 통일에 대한 세대 간 인식차이 <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 세대의 통일에 대한 무관심 - 통일비용에 대한 우려와 편익에 대한 의구심 - 통일과정에서 북한 주민의 유입에 대한 우려 • 대북·통일정책의 일관성 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 정부 교체시마다 대북 유화정책과 억제 정책 반복 - 한반도 신뢰프로세스 → 대북압박정책 전환 - 남남갈등, 대통령단임제, 전임정부 대북정책 부정, 북한 비핵화 위한 일관된 전략을 부재 등 • 정치적 문제의 경제적 문제에 대한 부정적 영향 <ul style="list-style-type: none"> - 남북 긴장 고조는 국민들의 대북 인식에 부정적 - 개성공단 중단으로 남북관계 개선의 모멘텀 상실 • 대북·통일정책의 유연성 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 안보론자 중심의 대북·통일정책 컨트롤 타워 - 통일부와 통준위 역할 모호

	<ul style="list-style-type: none"> - 한국은 이미 세계 10위권의 경제강국 - 남북한 경제력 격차는 갈수록 심화 - UN 등 국제무대에서 압도적인 외교력 보유 - 인권과 민주주의 및 한류 등 소프트파워 보유 - 「북한인권법」 제정 등 대북 압박 수단 강화 - 강력한 한미동맹을 통해 대북 확장억지력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일정책과 안보정책 동일시 - 대북제재와 압박 이후 출구전략 부재 • 북한 비핵화를 위한 독자적 수단의 부재 - 북핵 고도화에 대응한 독자적 대북 억지력 미비 - 북한 비핵화를 위한 독자적 대북제재 수단 제약 - 대북제재 국제공조 과정에서 주변국 의존도 상승
	기회(Opportunities)	위협(Threats)
외부 환경 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 강력한 한미동맹관계 - 미국은 우방국 한국의 방위 의지 천명 - 역대 정부의 대북 포용·강경책 모두 지지·지원 - 북한 핵·미사일 도발은 한미동맹의 중요성 확인 - 북한 비핵화에 대한 공동의 전략적 이해를 기반으로 국제사회의 대북제재 주도 - 북한인권 개선을 위한 국제사회의 공조에 노력 - 11월 미국 대선 이후 기존의 '전략적 인내' 정책이 압박을 통한 적극적 관여정책으로 전환 가능성 • 북한 비핵화를 위한 국제 공조망 확대 - 미국은 대북 독자·다자제재에 적극적 - 중국도 북핵 불용 목표를 한미 등과 인식을 공유 - 북한과 우호적인 국가들의 외교·경제관계 축소 - 대북제재와 압박 기조 관련 일관된 메시지 전달 - 대북제재로 인한 북한의 국제 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 핵·미사일 위협 지속 - 5차에 걸친 핵실험과 수백회의 중거리 미사일 발사 등 군사적 위협 고조 - 핵·미사일 고도화 및 SLBM 등과 같은 추가적인 핵 투발 수단의 개발 지속 가능성 • 미중의 동아시아 전략경쟁과 갈등 - 미중 경쟁과 갈등의 근원은 상호 전략적 불신 - 미중 갈등시 한국의 전략적 선택 제한, 북한의 전략적 오판 야기 가능성 - 미중 협력시 한국의 전략적 선택의 폭 확대, 한미 동맹과 한중관계 공존 가능성 증대 • 중국의 한반도 정책의 딜레마 - 중국의 한반도 정책 궁극적 목표는 '한반도에 대한 영향력 유지 및 확대' - 중국은 한반도를 자국 영향력 확장을 위한 '전략적 요충지'로 인식 - 북한과는 전통적 우호협력관계 유지, 한국과도 전략적 협력관계 강화 노력 - 중국은 한반도를 미중관계의 하부구조로 인식, 자국의 '평화 발전'과 '핵심이익의 수호'를 위해 '평화와 안정'을 유지해야 할 대상이자, 미국과의 역내 영향력 확대 경쟁을 위한 전초기

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

<p>적 고립 증대 및 엘리트들과 해외노동자들의 탈북 증대 추세</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한내부의 경제·사회적 변화 추세 <ul style="list-style-type: none"> - 북한에서 진행중인 시장화 및 정보화 추세 주목 - 시장화 진전으로 주민·당국의 시장의존율 증가, 돈주(錢主)와 중간계층의 소비 수요 발생, 남한화 - 휴대폰 사용 등 정보화에 따른 외래사조 유입 - 북한의 각종 개혁 조치들(6.28, 12.1, 5.30)과 경제 개발구 확대 등 제한적 개혁개방 가능성 	<p>지로 인식</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중국은 북핵에 반대하고 대북제재에도 동참, 하지만 북한체제 안정을 위협하는 제재에는 반대
---	--

이상과 같은 SWOT 분석 결과를 참고하여, 다음 III~VII장에서는 그동안 우리의 대북·통일정책 및 남북관계에 영향을 준 내부 환경 요인(남북한 상호 인식 차이, 남북경협, 남한의 경제·사회 변화)과 외부 환경 요인(북핵문제, 국제환경의 변화, 북한의 경제·사회 변화)을 식별하고, 이러한 영향 요인의 현황과 특징 분석 및 향후 전망을 시도한다.

Ⅲ. 남북한 상호 인식 차이와 남북관계에 대한 영향

안희창(통일연구원)



한반도가 ‘대한민국’과 ‘조선민주주의인민공화국’으로 분단된 후 70여 년 동안 남북 양측은 상대방에 대해 강경 및 유화정책을 돌아가며 추진해 왔다. 북한의 강경정책으로는 6·25 전쟁 도발을 비롯해 무장 게릴라 침투, 테러 등이, 남한의 강경정책으로는 각종 대북제재 등이 포함된다. 남북한 간 유화정책으로는 개성공단·금강산관광·올림픽 단일팀 등을 들 수 있다. 남북한 통일방안도 강경과 유화를 오가면서 수정돼 왔다. 이같은 남북한의 대북·대남정책들은 상대방 체제에 대한 인식에 근거한다고 볼 수 있다. 즉 상대방에 대한 인식이 ‘적이나 동반자이냐’에 따라 구체적인 정책이 추진되어 온 것이다. 예를 들면 남측에서는 ‘대북포용정책’, ‘한반도 신뢰프로세스’ 등이, 북측에서는, ‘남조선혁명’, ‘아웅산 테러’ 등을 거론할 수 있다.

지금까지 남북한의 대북·대남정책의 내용, 특징, 평가에 대해서는 많은 분석이 있었기 때문에 이 장에서는 남북한 정부들의 ‘상호 인식’에 초점을 맞추었다. 이에 대해서는 여러 형태의 분류 방식이 제시되어 왔지만, 이 장에서는 ‘적대’·‘공존’·‘포용’이라는 잣대로 남북한의 역대 정권들이 상대방 체제를 어떻게 인식했고, 그 특징은 무엇이며 이것이 남북관계에 어떤 영향을 미쳤는지를 정리했다. 이어 남북한이 그런 인식을 하게 된 요인을 남한측 요인과 북한측 요인으로 구분해서 분석했다. 이들 요인에는 지도자의 세계관을 비롯해 국제정세의 변화, 경제력 우열 여부, 국내정치적 수요 등이 포함됐다.

2016년 10월 현재, 남북관계는 대결과 불신이 극도로 심화되고 있다. 북한은 2016년 들어 4차·5차 핵실험을 잇따라 강행하고, SLBM을 비롯한 각종 미사일을 수십 차례 발사하는 등 도발의 강도를 최고조로 높여왔다. 남한도 개성공단 가동 중지 및 사드 요격미사일 배치, 유엔을 비롯한 국제사회와 함께 하는 강력한 대북제재로 맞서고 있다. 특히 상호 인식의 측면에서의 현 남북관계는 최고지도자들에 대한 협담이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

오간다는 점에서 최악이라고 볼 수 있다. 이 같은 남북관계의 대치국면이 앞으로 어떻게 귀결될지는 예측하기 어렵다. 다만 지난 60여 년의 남북관계를 보면 ‘적대’와 ‘공존’으로만 일관된 것이 아니라 이 두 가지가 교차했다. 남북 간 무력충돌과 남한 대통령에 대한 북한의 암살시도 등으로 남북관계가 초긴장 대결상태에 들어갔다가도 새로운 지도자의 등장, 국제정세의 급변 등으로 대화국면으로 바뀐 경우가 있었던 것이다. 이런 점에서 남북한 상호 인식 분석은 ‘남북관계 과거’에 대한 정리와 함께 ‘남북관계 미래’의 단초를 모색하기 위한 기초연구라고 볼 수 있다.

1. 남북한 상호 인식의 변천

가. 남북한 상호 인식의 기준

남북한의 상호 인식 분류 방식은 다양하다. 한 연구자는 ① 적대적 대결, ② 적대적 협력, ③ 화해협력, ④ 평화공존, ⑤ 남북연합, ⑥ 통일로 분류했다.⁷⁾ 이 분류방식에서 ‘남북연합’의 이전 단계를 보면, 남북 간에 가장 강한 대결 국면을 ‘적대적 대결’로, 가장 관계가 좋은 국면을 ‘평화공존’으로 설정한 후 그 사이에 ‘적대적 협력’과 ‘화해 협력’을 순차적으로 넣은 것이다. 다른 연구자는 ‘국가우선주의적 패러다임’과 ‘민족우선주의적 패러다임’이라는 개념으로 대북 인식을 분석했다. 이에 따르면 전자(前者)는 남과 북을 각각 ‘하나의 국가’로 간주하고 승공통일, 반공, 안보, 한미동맹 등 국가이익을 우선시하는 패러다임을 의

⁷⁾ 이우영, “통일준비로서의 사회문화교류,” 『통일준비, 어디까지 왔나』 (교육복지연구원 주최 세미나, 2016.6.14.), p. 42.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

미하며, 후자(後者)는 남과 북이 같은 정체성을 가진 하나의 민족으로서 서로 교류하고 화해하는데 방점을 두었다.⁸⁾ 또 다른 연구자는 남한 정부의 대북 인식을 ‘적대적 대결관계’와 ‘화해적 협력관계’로 분류한 후 김대중 정부의 출범으로 적대적 대결관계가 화해적 협력관계로 전환하기 시작했다고 분석했다.⁹⁾ 즉, 김대중 정부 이전에도 여러 차례 ‘대화국면’이 있기는 했으나, 남북관계가 실천적으로 화해협력관계로 넘어간 것은 김대중 정부 때가 처음이라는 것이다.

남북한의 특정 정부가 상대방 체제를 어떻게 인식했는지를 명확하게 규정하는 것은 불가능할 것이다. 특히 ‘인식’에는 이중성이 개재될 소지가 많아 더욱 그렇다. 즉 실제로는 ‘대결적 인식’을 갖고 있으나, 국익을 위해 겉으로는 전략적으로 ‘협력적 인식’을 보일 수 있는 것이다. 또 분류방식 자체에서도 일관성을 유지하기 어려울 경우가 있다. 한 예로 위에서 언급한 ‘적대적 대결-평화공존’ 분류법에서 김대중 정부의 대북 인식은 ‘화해협력’과 ‘평화공존’에 모두 적용되는 애매모호함이 있다. 이런 점을 감안하여 이 장에서는 몇 가지 기준을 설정하고자 한다. 첫째, 남과 북의 어떤 정책이나 제안을 평가할 때 그것이 내건 명칭이나 명분보다는 ‘속내’가 무엇인지에 방점을 두었다. 즉, 상대방을 이해하는 것처럼 보이는 제의지만, 실제로는 상대방을 혼란에 빠뜨리려는 의도가 있을 경우에는 후자(後者)에 비증을 둔다는 것이다. 둘째, 남북한 간에 대화가 개최되었다 해도 이것이 실질적인 결과로 이어질 경우에만 의미를 부여했다.

이런 측면을 감안하여 본 장에서는 남북한 정부들의 상대방에 대한

⁸⁾ 최완규, “통일담론의 두 가지 패러다임,” 북한연구학회 기획·박순성 편저, 『통일논쟁』 (서울: 한울아카데미, 2015), pp. 27~32.
⁹⁾ 김근식, “남북관계와 통일,” 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2014), pp. 287~288.

인식 유형을 ① ‘적대’, ② ‘공존’, ③ ‘포용’으로 분류했다. 적대는 ‘상대방의 실체를 인정하지 않고, 대화제의를 거부하며 상대방을 타도 및 흡수통일의 대상으로 인식하는 것’을 의미한다. 공존은 ‘상대방의 실체를 인정하고 대화를 하면서도 경쟁이나 대결의 대상으로 인식하는 것’을 의미한다. 포용은 ‘상호체제 인정은 물론 보다 적극적인 교류·협력과 대상으로 인식하는 것’을 의미한다.

나. 남한 정부들의 대북 인식 변화

초대 이승만 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 역대 남한 정부들의 대북 인식은 ‘적대’와 ‘포용’ 사이에서 다양하게 존재해 왔다. 어떤 정부에서는 임기 내내 일관성이 있었고, 다른 정부는 냉·온탕을 오가기도 했다. 공산주의에 대한 이승만 대통령의 인식은 ‘악’ 그 자체였다. 그는 1948년 “이 세상은 공산과 민주 양 진영이 공존할 수는 없는 것이며 미국 친구들도 말하기를 둘 중에 하나는 죽어야만 세계가 평화롭게 될 것이라고 하고 있다”고 말했다.¹⁰⁾ 따라서 공산주의자 김일성은 타도의 대상이 될 수밖에 없었다. ‘북한과 대화나 협상을 통해 통일을 해야 한다’는 주장은 이승만에게는 어불성설(語不成說)이었다. 이는 이승만 정부가 평화통일을 주장했던 조봉암 등 진보당 인사들을 간첩죄 등으로 처형한데서 드러났다. 이런 점에서 이승만 정부의 대북 인식은 ‘적대’로 분류할 수 있으며, 본 연구 과정에서 수행한 전환기 남북관계 ‘전문가 설문조사’에서도 98.6%가 이에 동의했다([부록] 참조).

박정희 대통령은 1966년 유성 기자회견에서 “김일성은 6·25 도발

¹⁰⁾ 이승만, “국회 제1회 정기회의 개회식 치사,” 『대통령 이승만 박사 담화집』 (서울: 공보처, 1953), p. 18.

전범이므로 이 집단과 회의한다는 것은 언어도단”이라며 “이 전범들이 물러나고 새 민족세력이 등장할 때는 그들과 이야기 할 수 있을 것”이라고 말했다.¹¹⁾ 다만 박정희 정부는 1970년대 초반 ‘8·15 평화통일구상’을 천명하고, 북한과 ‘7·4 공동성명’을 채택하는 등 전향적인 대북 정책을 추진하기는 했다. 그러나 ‘8·15 구상’은 북한을 ‘정치적 실체’로만 인정한다는 것이었고, ‘7·4 성명’도 ‘대화없는 대결’에서 ‘대화있는 대결’로 옮겨간 것이 본질이었다. 1973년 8월 28일 북한이 김대중 납치사건(1973년 8월 8일)을 이유로 남북대화 중단을 선언하자 박정희 정부는 대북강경책으로 돌아섰다. 북한이 1974년 육영수 여사 살해, 1976년 판문점 도끼만행 등의 대남도발을 자행했던 것도 그 배경 중의 하나였다. 이런 측면에서 박정희 정부의 대북 인식은 ‘적대’였다고 볼 수 있다. ‘전문가 설문조사’에서는 ‘적대’가 74.3% 나왔다.¹²⁾

전두환 정부는 김일성을 ‘조선민주주의인민공화국 주석’이라고 공식호칭하면서 정상회담을 제의하고, 이를 위해 특사교환도 추진했다. 1983년 아웅산 사태 이후에도 ‘평화의 소중함’을 강조하면서 북한에 대한 물리적 공격을 주장했던 군부강경파에 제동을 걸었다.¹³⁾ 1984년 남한이 수해를 입자 북한이 남한을 떠보기 위해 제의했던 수재물자 제공 제의를 전격적으로 수용해 경제회담·적십자회담 등 각종 남북대화를 가능하게 했다. 그러나 전두환 정부는 ‘반공’을 강조하고 북한의 무장간첩 침투로 정상회담 추진을 전격적으로 중단하는 등 대북강경책도 구사했다. ‘전문가 설문조사’에서는 ‘적대’가 62.9%, ‘공존’이 37.1%로 나타났다.¹⁴⁾

11) 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997), p. 154.

12) 박정희 정부의 대북 인식에서 ‘공존’이 25.7% 나온 것은 제1기 남북대화가 설문자들에게 영향을 미쳤기 때문인 것으로 보인다.

13) 백학순, 『박정희 정부와 전두환 정부의 통일·대북정책 비교』 (성남: 세종연구소, 2014), p. 163.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

노태우 대통령은 1988년 5월 30일 13대 국회 개원식 연설에서 “북한은 이제 더 이상 우리와 대결하여 서로 혈투는 상대가 아니라 동포애적 차원에서 함께 번영을 누려야 할 민족공동체라는 입장에서 우리의 통일정책을 추진해 나갈 때”라고 밝혔다.¹⁵⁾ 북한은 협력해야 할 동반자임을 분명하게 천명한 것이다. 노태우 정부는 남북관계를 ‘국가 대 국가’의 관계로 규정하면 ‘동반자’라는 개념을 도입하기 어렵다는 판단하에 ‘민족공동체’라는 개념을 도입했다. 이에 대해 당시 이흥구 통일부 장관은 고구려, 백제, 신라 등의 정치체제가 있었지만 모두 ‘우리나라’라는 인식이 있었는데, 이는 우리가 같은 핏줄, 같은 역사, 같은 문화전통을 가진 ‘하나의 민족공동체’이었기 때문이라면서, ‘국토의 재결합’이 아닌 ‘민족공동체의 복원’이 통일정책에서 관건이라고 강조했다.¹⁶⁾

그러나 노태우 정부가 북한을 ‘선의의 동반자’라고 천명했으나, ‘대결적 인식’이 전혀 없었던 것은 아니었다. 북한은 범민족대회, 남북정치협상회의 등 당국을 배제한 통일논의를 촉구하면서 문익환 목사와 임수경 전대협 대표 등의 불법 방북을 조종했고, 남한은 이를 위법조치하는 등 강력 대응했다. 그래도 노태우 정부의 대북 인식은 ‘공존’이 ‘적대’보다 우세한 것으로 분석된다. ‘전문가 설문조사’에서도 ‘공존’이 74.3%로 ‘적대’ 11.4%보다 훨씬 높은 것으로 나왔다. 이는 냉전 종식과 7·7 선언 등으로 노태우 정부 때부터 북한과의 ‘협력’이 분명하게 가시화됐다는 인식이 설문대상자에게 있었기 때문인 것으로 분석된다.

14) ‘전문가 설문조사’에서 ‘공존’이 ‘적대’보다 적게 나온 것은 의외의 결과로 판단된다. 이유로는 ① 전두환 정부가 ‘군부정권’이며, 박정희 반공정권의 연장이라는 이미지, ② 남한 대통령 암살시도라는 아웅산 사태가 준 충격이 설문대상자들에게 영향을 준 것 같다는 의견이 제시되었다. 홍양호 전 통일부차관·김용현 동국대 교수 자문회의, 2016.8.29.

15) 통일원, 『노태우대통령 통일·대화분야 연설집』(서울: 통일원 남북대화사무국, 1991), p. 21.

16) 양영식, 『통일정책론』, p. 229.

김영삼 정부의 대북 인식은 일관성이 결여됐다고 볼 수 있다. 김 대통령은 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수 없으며, 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못한다”고 강조했다. 특히 비전향장기수 이인모를 아무런 조건없이 북한으로 돌려보냈다. 북한과 본격적으로 ‘협력’할 의지가 있음을 표명한 것이다. 그러나 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴해 북핵문제가 심화되자, 김영삼 정부의 대북정책은 ‘대결’로 돌아섰다. 특히 1994년 김일성의 사망에 따라 김영삼 정부가 전군과 경찰에 비상경계령을 내린 것을 놓고 북한이 격렬히 반발했고, 이에 김영삼 정부는 김일성이 “6·25 전쟁의 전범”이라고 천명하는 강수로 맞섰다. 무엇보다 북한에서 식량난으로 인한 아사자 규모가 급증하고 탈북자들이 속출하자 김영삼 정부는 북한 붕괴론¹⁷⁾에 빠졌다. ¹⁷⁾ ‘북한 붕괴론’은 대북 인식에서 ‘공존’보다는 ‘적대’에 방점이 찍혀있다고 볼 수 있다. 그러나 ‘전문가 설문조사’에서는 ‘공존’이 68.6%로, ‘적대’ 30%보다 높게 나왔다.¹⁸⁾

김대중 정부는 출범 초 ① 북한의 무력도발을 불용하되, ② 북한을 해치거나 흡수하지 않으며 ③ 남북 간 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해가겠다는 ‘포용정책의 3대 기조’를 천명했다. 또 남북 간 정치적 상황에 관계없이 경제교류와 협력을 시행하겠다는 의지가 담긴 정경분리 원칙을 내세웠다. 특히 김대중 대통령은 북한이 미국·일본과 수교하면서 북한 핵문제가 해결되는 한반도 냉전구조의 해체를 궁극적

¹⁷⁾ 김영삼 대통령은 1995년 12월 “북한은 김일성 사후 1년 6개월이나 됐는데 아직 후계자도 없는 등 고장난 비행기가 떠다니는 것 같다”며 “고장난 비행기가 물에 떨어지면 좋겠지만 서울 등에 불시착하면 밑에 있는 사람들이 죽는다”고 말했다. 『경향신문』, 1995.12.2.

¹⁸⁾ 김영삼 정부의 대북 인식에서 ‘공존’이 높이 나온 것 역시 의외의 결과로 판단된다. 이유로는 김영삼 정부가 ① 문민정부라는 점 ② 명실상부하게 ‘공존’을 강조했던 노태우 정부의 연장선상에 있었다는 점 등이 설문대상자들에게 영향을 미친 것 같다는 의견이 제시되었다. 홍양호 전 통일부차관·김용현 동국대 교수 자문회의, 2016.8.29.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

인 대외정책의 목표로 삼았다.

김대중 정부가 북한 및 김정일 국방위원장을 어떻게 인식하고 있는지는 2000년 6월 남북정상회담 당시 김대중 대통령의 발언에 잘 드러났다.

“국제냉전은 종식되었고, 세계가 산업사회에서 지식정보사회로 전환함에 따라 무한경쟁 시대가 전개되고 있다. 우리도 민족의 생존과 번영을 위해 화해하고 냉전을 끝내야 할 때이다. 더 이상 미룰 수 없다. … 이제 우리가 서로 화해하고 협력하여 공동의 발전과 번영을 이끌어나가는 것이 중요하다. 김위원장과 내가 솔선수범하도록 하자.”¹⁹⁾

김 대통령의 이 같은 발언은 김대중 정부의 대북 인식이 노태우 정부의 그것보다 훨씬 ‘협력’에 방점을 둔 ‘공존’임을 보여주었다고 평가된다. 특히 김대중 정부는 공존정책을 추진하는 과정에서 나타난 장애물을 과감하게 돌파하려고 했다는 점에서 노태우 정부와 차별성을 보였다. 예를 들어 서해 NLL 근해에서 두 차례 양측 해군 간에 교전이 벌어졌으나, 이것이 김대중 정부의 공존정책에 아무런 영향을 미치지 못했던 것이다. 이런 점에서 김대중 정부의 대북 인식은 ‘포용’에 해당한다고 볼 수 있다. ‘전문가 설문조사’에서도 ‘포용’이 88.6% 나왔다.

노무현 정부는 집권 초 2000년 김대중-김정일 정상회담과 관련된 현대의 대북 송금 특검을 수용했다. 그러나 이것이 북한을 ‘적대’하는 차원에서 나온 것은 아니었다. 특검과 병행해 남북 간에는 각종 인적·물적 교류와 경제협력 사업이 활발히 벌어졌기 때문이다. 비록 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이나 북·미 회담은 전진과 후퇴를 거듭했으나, 남북 간에는 장관급 회담을 비롯해, 군사분야 회담과 경제분야

¹⁹⁾ 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙books, 2008), p. 94.

회담 및 3대 경협 사업(열차 시험운행·개성공단·금강산관광)이 속도를 내고 있었다.

노무현 정부 후반기의 대북정책은 더욱 전향적이었다. 노 대통령은 2007년 제2차 남북정상회담 첫날 회담을 마친 후 남측 수행원들과 가진 오찬 자리에서 “북한체제를 존중하는 역지사지의 자세가 필요하다”면서 “개성공단의 성과를 얘기할 때 북측 체제를 존중하는 용의주도한 배려가 있어야 한다”고 말했다. 그는 또 미국이 2005년 9월 마카오 소재 방코델타아시아(BDA)은행에 대해 ‘돈세탁 우려 대상’이라고 지정한 것과 관련, “이 문제는 미국이 잘못된 것인데, 북측을 보고 손가락질하고, 북측보고 풀어라 하는 것은 부당하다”는 취지로 말했다. 물론 이 같은 노 대통령의 발언은 김정일을 설득하기 위한 하나의 방편으로 이해할 수 있다. 그렇더라도 이를 포함해 “북한 핵은 방어용이며 일리가 있다”는 언급 등 그가 재임 중 북한문제와 관련해 한 발언들을 감안하면 노무현 정부의 대북 인식은 ‘포용’으로 분류된다. ‘전문가 설문조사’에서도 ‘포용’이 90%였다.

이명박 정부의 대북정책은 이중적이었다고 볼 수 있다. 대외적으로는 ‘남북 상생과 공영’ 등을 내세우면서, 북한과 정상회담을 위한 실무 회담을 추진하는 등 ‘협력’의 의지가 없지는 않았다. 그러나 내부적으로는 북한의 비핵개방을 전제조건화 하는 강력한 대북 압박정책을 추진했다.²⁰⁾ 특히 김정일이 2008년 8월 뇌졸중으로 쓰러지자, 이명박 정부는 ‘기다리는 것도 때로는 전략’이라며 ‘북한붕괴론’에 경도됐다. 2010년에는 ‘천안함 사건’과 연평도 포격사건이 발생해 남북관계는 최악으로 치달았다. 이 대통령은 2010년 8·15 경축사를 통해 ‘통일세’를 제안했고, 그 해 말에는 “통일이 가까이 오고 있다”고 말했다. ‘전문

²⁰⁾ 백학순, 『이명박 정부의 대북정책 2008~2012』 (성남: 세종연구소, 2013), pp. 5~11.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

가 설문조사'에서는 '적대' 54.3%, '공존' 42.9%로 나왔다. 유사한 대북정책을 폈던 김영삼 정부와 비교할 때 '적대'는 24.3% 포인트 높고, '공존'은 25.7% 포인트 낮았다.

박근혜 정부는 취임 이후 '유연할 때 유연하고, 단호할 때는 더욱 단호하게 대한다'는 한반도 신뢰프로세스를 토대로 대북정책을 추진했다. 북한의 도발에는 강력한 억지력을 토대로 단호히 대응하되, 인도적 지원을 포함한 대화와 협력의 창도 열어두겠다는 것이다. 즉 박근혜 정부의 대북 인식은 '공존'이라고 볼 수 있다.

그러나 북한이 2016년 1월 제4차 핵실험을 하고 이어 장거리미사일을 발사하자 박근혜 정부는 개성공단 가동을 중지하면서, 유엔과 미국을 비롯한 국제사회가 북한을 경제적으로, 외교적으로 압박하도록 모든 수단을 강구했다. 박 대통령은 김정은의 실명을 거론하면서 북한을 비판하는가 하면, '북한정권의 자멸' 등 발언 수위가 높아졌다. 2016년 7월 자유총연맹 회장단 오찬에서 박 대통령은 "역사가 우리에게 분명하게 알려주는 사실은 북한정권의 인식과 태도에 근본적 변화가 없는 한 어떤 만남과 합의도 일시적인 이벤트에 그칠 수 있다는 것"이라고 말했다. 박근혜 정부의 대북 인식이 북한과 대화의 가능성을 일축하는 '적대'로 바뀐 것이다. '전문가 설문조사'에서 '박근혜 정부가 개성공단 가동을 중지하고 북한의 대화제의를 거부한 것은 북한에 대한 적대의식을 드러낸 것'이라는 항목에 62.9%가 동의했다.²¹⁾

²¹⁾ 박근혜 정부에 대한 '전문가 설문조사'에서 특이점은 보수층과 진보층 사이의 간격이 크다는 점이다. 보수층은 70%가 박근혜 정부의 대북 인식을 '공존'으로 간주했는데, 진보층은 72.7%가 '적대'라고 보았다. 그 이유에 대해서는 보수층은 남북경색의 원인이 전적으로 핵·미사일을 고도화하는 북한에게 있기 때문에 박근혜 정부의 대북 인식을 '공존'으로 본 반면, 진보층은 박근혜 정부가 대북 인도적 지원까지 거의 중단할 정도로 대북강경책을 추진했다는 점에서 박근혜 정부의 대북 인식을 '적대'로 간주한 것이라는 분석이 제기됐다. 홍양호 전 통일부차관·김용현 동국대 교수 자문회의, 2016.8.29.

다. 북한정권들의 대남 인식 변화

40여 년에 걸쳐 북한을 통치했던 김일성의 대남정책은 1980년대 말 냉전이 끝난 이후인 집권 말기 몇 년을 제외하고는 호전적이었다. 6·25 전쟁 도발을 비롯해 북한 특수부대의 청와대 습격과 울진·삼척 침투(1968년), KAL 858기 폭파(1987년) 등 다양한 형태의 무장도발을 저질렀다. 1962년 이른바 '4대 군사노선'을 채택한 이후, 군사력 강화에 매진했다. 1967년 한 해 동안 북한이 비무장지대에서 자행한 도발 건수는 그 전해보다 10배에 달했다.²²⁾ 김일성은 이와 함께 통일전선전술에 따라 통일혁명당 결성(1964년) 등 간첩망을 구축해 남한 사회를 교란했다. 비록 1970년대 초반 남한과 대화에 나서기는 했으나, 이는 주한미군 철수를 겨냥한 대화 제스처에 불과했다.

하지만 1989년 12월 미소 간 냉전 종식의 여파로 동유럽사회주의국가들이 붕괴하고, 동독이 서독에 흡수되는 식으로 통일이 이루어지자, 김일성은 체제위기에 직면하게 됐다. 김일성은 여기서 벗어나기 위해서는 무엇보다도 미국·일본 등 자본주의국가들과의 관계 개선이 요구됐고, 이는 남한에 대한 인식에서도 기존의 '적대'에서 벗어나 남한당국과의 기본합의서 체결 등 '공존'으로 바꾸는 것으로 연결됐다. 하지만 '전문가 설문조사'에서는 '적대'가 92.9%, '공존'이 5.7% 나왔다.

1994년 7월 김일성의 사망으로 권력을 이어받은 김정일의 대남 인식은 김일성 집권 말기의 그것과 변함이 없었다. 냉전 종식에 따른 북한의 체제위기가 김정일 시대에도 지속됐기 때문이다. 즉 김정일의 대남 인식은 남한을 '협력의 대상'으로 인정하면서도, 다른 한편으로는 '대결의 대상'으로 간주하는 '공존의 인식'이었다. 다만 그 비율은 남한

²²⁾ 김형기, 『남북관계변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), p. 53.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

정부의 대응에 따라 결정됐다. 먼저 김영삼 정부에 대한 김정일의 인식은 ‘협력’보다는 ‘대결’의 비중이 훨씬 컸다. 쌀 지원을 받기 위해 남한 당국과 비공개로 접촉한 것은 ‘협력’의 측면이다. 그러나 김일성 사망과 관련, 김영삼 정부가 비상경계령을 내리고, 러시아 비밀문서를 공개해 김일성이 6·25 전쟁의 전범이라고 밝히자 김정일은 ‘대결’로 맞섰다. 김영삼 정부가 임기 말 ‘북한 붕괴론’에 빠지자 김정일의 ‘대결 인식’은 더욱 강화됐다.

반면 김대중 정부와 노무현 정부에 대한 김정일의 인식은 ‘대결’보다는 ‘협력’의 비중이 훨씬 컸다. 김정일은 김대중·노무현 대통령과 각각 정상회담을 가졌고, 남북당국 간에는 다양한 형태의 교류 및 협력이 활발하게 이루어졌기 때문이다.

하지만 이명박 정부가 취임 초 ‘비핵개방 3000’ 정책을 내걸며 북한에 비핵화를 압박하자 김정일은 이를 북한에 대한 압박과 대결로 간주했다. 노동신문은 ‘비핵개방 3000’을 “대결과 전쟁을 추구하며 북남관계를 파국으로 몰아넣는 반통일선언”이라고 규정했다.²³⁾ 그러나 ‘협력’의 측면도 없지 않았다. 싱가포르와 베이징에서 수차례에 걸쳐 남북 정상회담을 위한 실무접촉을 벌인 것이 그런 사례 중의 하나였다.

‘전문가 설문조사’에서 김정일 정권의 종합적인 대남 인식은 ‘적대’ 35.7%, ‘공존’ 61.4%, ‘포용’ 2.9%로 나왔다. 김일성 시절(5.7%)에 비해 ‘공존’이 10배 이상 늘어난 것은 김정일이 남측 김대중·노무현 정부들과 정상회담을 갖는가 하면, 금강산관광·개성공단·열차 시험운행 등 남한과의 교류를 활성화시킨 것이 반영된 것으로 분석된다. 그럼에도 ‘적대’가 35.7% 나온 것은 김정일 시절에 있었던 핵 개발을 비롯해 잠수함 침투, 천안함 사건 등 군사적 도발이 영향을 미친 것으로 보인다.²⁴⁾

²³⁾ 『노동신문』, 2008.4.1.

2011년 12월 김정일의 사망으로 권력을 이어받은 김정은의 대남 인식은 이중적이라고 볼 수 있다. 한편으로는 신년사 등을 통해 남한에 대한 비난을 중지하고, 남북공동선언을 남한당국이 이행할 의지가 있다면 당국 간 대화를 할 의향이 있음을 적극적으로 시사했다. 다만 북한의 실제행동은 유례없는 격렬한 어조로 군사적 위협을 가하는 것으로 나타났다. 그러나 이것도 얼마 후에는 중지됐다. 2015년 비무장 지대 폭함 지뢰 도발을 ‘8·25 합의’로 넘어간 것이 대표적 사례다.

그러나 다른 한편으로 김정은 정권은 핵과 장거리미사일의 고도화에 전력을 기울이면서 수시로 대남 무력위협을 가해왔다. 세 차례의 핵실험과 수십 차례의 미사일 발사를 감행했다. 남한 정부가 개성공단 가동을 중지하면서 국제공조를 통한 대북제재에 나서자 북한은 노동신문을 통해 박근혜 대통령을 ‘치마에 장도칼을 찬 현대판 돈 끼호테’라고 묘사하는 등 입에 담을 수 없는 욕을 퍼부었다. 북한의 SLBM 시험 발사에 대해 유엔안보리가 이를 비판하는 언론성명을 내자 북한은 외무성 성명을 통해 ‘핵탄두 폭발시험’을 할 수도 있다는 점을 시사한 후 실제로 9월 9일 이를 실행에 옮겼다. 종합적으로 김정은 정권의 대남 인식은 ‘적대’로 볼 수 있다. ‘전문가 설문조사’에서도 ‘적대’가 64.3%, ‘공존’이 35.7%로 나왔다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

24) 김정일 정권의 대남 인식에서 특이점은 남한의 보수와 진보 간에 인식차이가 크다는 점이다. ‘전문가 설문조사’에서는 김정일 정권의 대남 인식이 ‘공존’이라는데 보수는 35%가 동의했으나, 진보는 68.2%로 나타났다. 그 이유로는 김정일 정권 시절 남북 회담과 교류가 만개한 점, 정상회담을 통해 김정일의 이미지가 긍정적으로 바뀐 점 등을 진보층은 보수층보다 훨씬 더 높게 평가했기 때문이라는 분석이 제기되었다. 홍양호 전 통일부차관·김용현 동국대 교수 자문회의, 2016.8.29.

2. 남북한 상호 인식의 특징

가. 냉전시기

(1) 공통점: '적대'의 대상

냉전시기 남북한의 상호 인식에서 공통점은 상대방을 '타도의 대상'으로 간주했다는 점이다. 통일방식도, 그것이 무력이든 대화이든 '내 방식대로의 통일'을 추구했지, 상대방의 견해는 고려될 여지가 전혀 없었다. 남북한은 모두 '자기 체제 중심적 흡수통일'에 주력했다. '상대방을 제거해야 내가 살 수 있다'는 강박관념에 사로잡혀 있었던 것이다.

남측의 이승만·박정희 정부는 김일성 정권을 공산주의국가의 맹주인 소련의 괴뢰정권으로 규정했다. 두 정부는 '대한민국'은 유엔의 결의에 의해 국가로 인정받은 정통성이 있는 국가이나, '조선민주주의인민공화국'은 국가가 아닌 한반도 이북을 불법으로 점령한 괴뢰집단으로 간주했다. 공산주의자라면 이를 갈았던 이승만과 반공을 국시로 내걸고 정권을 장악한 박정희로서는 '전쟁을 일으켜 수많은 동족을 살상한 공산주의자 김일성을 타도해야 남한이 존재할 수 있다'는 의식에서 벗어나지 못했다. 따라서 군사력과 경제력을 키워 '김일성 괴뢰집단'을 몰아내고 실지(失地)를 회복해야 한다는 것이 이승만과 박정희의 대북 인식이었다.

북한도 마찬가지였다. 북한은 남한을 미국 제국주의가 강제로 점령한 식민지이며, 남한 정부는 미제의 괴뢰이자 '지주, 매판자본가들과 반동관료배들의 리익을 대변하는 반인민적 반동정권'으로 간주했다.²⁵⁾ 따라서 모든 수단을 동원해 미제의 식민지 지배로 고통을 받고

²⁵⁾ 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』 (평양: 사회과학원 출판사, 1975), p. 36

있는 남조선과 남조선 인민을 구원해야 한다는 것이 김일성의 대남 인식의 기초였다. 즉 김일성은 이승만·박정희 정부를 무너뜨리고 한반도 전체를 공산화하는 적화통일을 해야 한다는 적대의식에 사로잡혀 있었다. 이를 위해 김일성이 내세운 대표적인 노선이 ‘민주기지론’과 ‘남조선혁명론’이었다.

민주기지론은 ‘미군이 점령하고 있는 남한에는 혁명의 근거지를 만들기 어려우니 소련군이 진주하고 있는 북한지역부터 정치·경제·군사적인 혁명역량을 강화한 후 이를 기지로 해 남한에서도 공산화혁명을 추진하자’는 노선이다. 1945년 10월 10일 조선공산당 북조선분국 창립대회 때 김일성이 제안한 이 노선은 ‘남조선은 미제의 식민지이며 남조선인민은 미제의 예속상태에서 구원해야 할 대상’이라는 대남 인식에 기초를 두고 있다. ‘남조선혁명론’은 김일성이 1964년 2월 27일 노동당회의에서 혁명의 기본원칙으로 천명한 ‘3대 혁명역량 강화’ 중의 하나이다. 이것의 핵심은 남한의 노동자·농민·학생 등 혁명세력이 남한 정부를 타도하고 정권을 장악하게 되면 이들과 북한정권이 합작해 통일을 실현한다는 전략이다.²⁶⁾ 결국 냉전시기 남북한은 상대방의 존재이유를 철저히 부정하고, 상대방의 제의는 그것이 자신들에게 유리한 것일지라도 거부하는 ‘적대적 인식’을 가졌던 것이다.

(2) 차이점

(가) 북한: 공세적 적대

1948년 9월 집권한 김일성은 1980년대 말 냉전 종식 이전까지 남한 체제에 대해 자신감을 갖고 있었다. 김일성은 건국과정에서의 정통성,

²⁶⁾ 강인덕·송종환, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), p. 66.

경제력, 자유진영과 공산진영 간의 역학관계 등 어느 측면을 보더라도 북한이 남한보다 우월한 체제라고 판단하고 있었다. 특히 김일성은 국가수립 과정에서 친일파를 배척했다는 점에서 북한은 남한과 비교할 수 없는 정통성을 갖고 있다고 생각했다. 국제관계를 보아도 북한은 당시 사회주의라는 이념을 공유하고 있는 강대국 소련 및 중국의 지원을 받고 있었다. 사상교양을 통한 내부 단결력도 남한보다 높았다. 1970년대 초까지는 경제력에서도 남한보다 앞섰다. 그 결과 김일성의 적대적 대남 인식은 공세적 양상을 띠었다.

김일성의 대남 공세적 적대인식은 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 첫 번째는 그가 1960년 8월 14일 8·15 경축대회에서 한 보고 중에 제시된 ‘남북연방제’이다. 남북연방제와 관련한 김일성의 연설 중 핵심적인 내용을 인용하면 다음과 같다.²⁷⁾

“조국의 평화적 통일은 반드시 자주적으로, 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 방법으로 해결되어야 합니다. … 만일 그래도 남조선당국이 남조선이 다 공산주의화될까 두려워서 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일수 없다라고 하면, 먼저 민족적으로 긴급하게 나서는 문제부터 해결하기 위하여 과도기적인 대책이라고 세워야 할 것입니다. 우리는 이러한 대책으로서 남북조선의 연방제를 실시할 것을 제의합니다. 연방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 「대한민국」 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것입니다. …만일 남조선당국이 우리가 내놓은 연방제까지도 받아들일 수 없다고 하면, 남북조선의 실업계대표들로 구성되는 순전한 경제위원회라도 조직하여 서로

²⁷⁾ 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐 경축대회에서 한 보고,” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 238~246.

협조하고 원조하도록 할 것을 우리는 다시 제의합니다.”

김일성은 이 연설에서 북한이 남한에 비해 강자(强者)라는 인식을 드러냈다. ‘남북 총선거’를 남측이 수용하지 못하겠다면 ‘연방제’라도 받고, 연방제도 수용하기 어려우면 ‘경제위원회’라도 받으라고 한 것이 바로 그런 측면이었다. 김일성은 이 당시 남한 국민들 중에는 생활고 등으로 북한을 지지하는 세력이 상당수 있을 것이라고 간주하고 자신에게 불리한 ‘(인구비례에 의한) 남북 총선거’를 주장할 정도였다. ‘남북의 현 정치제도를 그대로 둔다는’ 내용도 국력이 북한보다 약한 남한 정부를 안심시키려는 의도가 담겨져 있었다. 그러나 남북연방제는 일단 남측 정치제도를 유지시키지만 궁극적으로는 남북한의 평화공존이 아니라 북측의 압도적 국력을 바탕으로 남측을 흡수하려는 의도가 내재되어 있었다.²⁸⁾

두 번째는 북한이 대남노선을 민주기지론에서 남조선혁명론으로 변경한 점이다. 민주기지론은 앞에서 설명한 것처럼 소련군의 진주로 혁명여건이 유리한 북한지역의 혁명과 건설역량을 강화한다는 노선이였다. 그런데 남한에서 4·19 혁명으로 이승만 정부가 무너졌으나, 5·16 쿠데타로 박정희 군부가 정권을 잡는 정치적 격변이 발생했다. 북한은 박정희가 정권을 잡게 된 사태가 발생한 것은 남한 민중의 혁명적 역량은 높아졌으나 이를 지도할 ‘전위당’이 없었기 때문이라고 진단하고, 마르크스-레닌주의에 토대를 둔 전위당을 창설한 후 이를 주축으로 혁명을 추진한다는 결정을 내렸다. 이것이 바로 남한 내 노동자와 농민을 혁명의 주력군으로 한 ‘남조선혁명론’이었다. 즉 민주기지론에는 없었던 ‘남한 민중의 역량에 초점을 둔 대남전략’이 남조선혁명론에 등장한 것이다.²⁹⁾ 민주기지론은 활동범위가 일단 북한에 국한됐으나,

²⁸⁾ 김계동, 『남북한체제통합론』 (서울: 명인문화사, 2006), p. 193.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

남조선혁명론은 남한정세가 자신들에게 유리해졌다는 판단 하에 적대 지역인 남한 내에 지하당을 만들고 이를 북한이 지원한다는 것이다. 이 같은 ‘지원’의 한 형태가 1960년대 말부터 1970년대 중반까지 벌어진 게릴라 침투와 육영수 여사 저격 살해 사건 등 각종 테러였다. 이런 점에서 볼 때 남조선혁명론은 북한의 적대적 대남 인식이 보다 공세적으로 전환된 사례라고 볼 수 있다.

(나) 남한: 수세적 적대

냉전 시기 남한의 대북 적대인식에는 수세적 성격이 깔려있었다. 북한이 남한을 적대하듯이 남한도 북한을 적대시켰으나, 무력도발·통일전선전술·위장대회를 통한 북한의 통일공세의 예봉을 저지하는데 급급했던 것이다. 이 같은 수세적 적대의식은 몇 가지 대북정책이나 노선에서 찾아볼 수 있다. 첫 번째는 장면 정부 때 제시되었다가 박정희 정부 시절 힘을 얻은 ‘선건설 후통일’ 노선이었다. 박정희 대통령은 1971년 4월 13일 칠백의총 보수·정화 준공식 치사를 통해 “국토를 통일할 수 있는 길은 단 한 가지, 즉 국력을 기르는 일이다. 혼란 없는 안정 속에 자립경제와 자주국방 건설을 중단 없이 추진함으로써 부국강병을 이룩하는 것만이 우리가 살 수 있는 길이고 발전할 수 있는 길”이라고 말해 선(先)국력배양, 후(後)통일을 명백히 했다.³⁰⁾ ‘선건설 후통일’ 노선에 따라 박정희 정부는 이 당시 북한이 시도한 각종 대남제의를 거의 묵살했다. 북한은 1961년부터 1969년까지 ‘북남 불가침 조약체결’ 및 ‘북남경제위원회 설치’, ‘동경올림픽 참가 및 북남훈성팀

29) 방인혁, “김일성 시대 북한의 대남 인식 변화 연구,” 『김정은체제와 한반도 정세』 (북한연구학회 춘계학술회의, 2012), p. 176.

30) 백학순, 『박정희 정부와 전두환 정부의 통일·대북정책 비교』 (성남: 세종연구소, 2014), p. 28.

조직을 위한 판문점 회담’ 등 각종 대남제의를 해왔으나, 성사된 회담은 동경올림픽 관련 체육회담(로잔 회담과 홍콩회담) 하나뿐이고, 이마저 흐지부지됐던 것이다.³¹⁾ 즉 북한의 각종 제의에는 대남 적화를 위한 전략이 숨겨져 있거나 선전공세에 불과하다고 보고 이를 정면에서 맞받아치거나 역제의를 하지 못하고 상징적이고 소극적인 대응으로 일관했던 것이다.

두 번째는 이승만 정부와 박정희 정부에 공통됐던 것으로, ‘유엔 감시하의 인구비례에 의한 총선거’라는 통일정책이었다. 이는 실현가능성이 전혀 없다는 점에서, 당시 남한이 자신을 유일합법정부로 인정해준 ‘유엔’에 안주하려는 수세적 입장을 드러낸 것으로 볼 수 있다. 즉 북한은 ‘하나의 조선’이라는 기치 하에 남북연방제나 남조선혁명론으로 적화통일의 공세에 나선 반면, 남한은 ‘선건설 후통일’이라는 기치 하에 유엔감시 총선거나 평화공존을 강조하는 수세적 입장에 처했던 것이다.³²⁾

나. 탈 냉전시기

(1) 공통점: ‘공존’의 대상

남북한은 1980년대 말 미국과 소련 간의 냉전 종식이라는 국제정치상의 거대한 변혁이 일어나 글로벌 차원에서 화해 분위기가 조성되자 상대방에 대한 기존의 인식을 재조정할 수밖에 없었다. 냉전 종식에 따른 동유럽 사회주의국가들의 붕괴와 동·서독 통일, 한·중 및 한·소 수교

³¹⁾ 양영식, 『통일정책론』, p. 153.

³²⁾ 김근식, “남북관계와 통일,” 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2014), p. 298.

등은 북한으로 하여금 남조선 혁명 같은 기존의 적대적 대남정책을 지속할 수 없게 만들었다. 오히려 북한에게는 ‘김일성 수령체제’를 어떻게 하면 유지할 수 있을지가 초미의 관심사로 다가왔다. 이를 위해서는 ‘남한에 의한 체제 붕괴’라는 위협요인을 제거하는 것이 급선무라고 판단한 북한은 대남 인식에서 남한과의 ‘협력적 측면’을 모색하기 시작했다.

남한도 냉전 종식에 따라 북한보다 훨씬 유리해진 주변환경과 체제 경쟁이 사실상 종언될 정도로 북한에 비해 압도적으로 우월해진 경제력을 바탕으로 북한과의 ‘적대적 측면’에서 벗어나 ‘협력적 측면’으로 돌아섰다. 즉 남한은 냉전시대 때와는 반대로 “통일을 상정하면서도 그에 앞서 북한이 남한의 체제를 인정하는 것이 필요하다고 판단했고, 이를 위해선 남한이 먼저 그런 여건을 마련하는 것이 바람직하다고 보았던 것”이다.³³⁾ 즉 북한은 체제유지를 위해, 남한은 북한을 ‘통일’로 끌어들이기 위한 기반조성용으로 체제인정과 불가침 등에서 ‘협력’의 접점을 찾은 것이다.

이 같은 남북한의 상호 인식 변화는 두 가지 정책으로 구체화되었다. 첫 번째는 남북한이 당국 간 회담을 갖는데 동의한 것이다. 1990년 총리급으로 시작된 당국 간 공식 고위급회담은 수십 차례의 본회담·실무회담을 거쳐 1992년 2월 남북기본합의서를 발효시켰다. 더 나아가 남북한은 2000년과 2007년 두 차례에 걸쳐 정상회담까지 하는 상황으로 당국회담을 발전시켰다. 2000년 김대중-김정일 회담에서는 ‘6·15 공동선언’을 발표, 남북한이 서로 체제 인정에 동의하면서 남북문제를 ‘당사자 간의 대화’를 통해서 해결해 나가기로 합의했다. 2007년 노무현-김정일 회담에서는 ‘6·15 공동선언’을 40여 개 협력사업으로 구체

³³⁾ 김형기, 『남북관계변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), p. 381.

화하면서 남북 간 평화변영을 ‘서해평화협력지대’라는 경제적 관점에서 해결하려는 데 양측이 동의했다.

두 번째는 남북한이 통일방안에서 공통점을 모색했다는 점이다. 이전까지 남북한의 통일방안은 명칭이 어떻든 간에 사실상의 내용은 ‘흡수’이거나, 현실적인 타당성이 없는 ‘남북 총선거’ 정도였다. 그러나 냉전 종식 이후 남북한은 통일과정에서 ‘중간단계’를 설정하는 방향에서의 통일방안을 제시했다. 남한은 ‘민족공동체통일방안’을 통해 ‘화해협력’과 ‘남북연합’이라는 중간단계를 제시했다. 즉 기존 남북 간의 불신과 적대를 줄이기 위해 교류와 협력을 분야별로 활성화해 나가고, 이를 토대로 남북이 공동으로 구성하는 기구를 통해 통일헌법 등 정치적 통일을 위한 과제들을 논의한다는 것이다. 북한은 1991년 김일성의 신년사를 통해, 궁극적으로 흡수통일을 목표로 했던 ‘고려민주연방제’를 수정한 ‘느슨한 연방제’를 제시했다. 이는 고려민주연방제에서 ‘지역정부’로 돼있던 남북한 정부에 보다 많은 권한을 부여함으로써 일단 형식적으로는 남북 간 통일방안의 차이를 줄여나가겠다는 것이다.

이처럼 남북한은 ‘협력’의 인식을 보였으나, 그렇다고 ‘대결적 인식’이 사라진 것은 아니었다. 남측 정부들은 대화와 교류를 통해 중간단계를 거치나, 실제로는 자유민주주의식으로 통일한다는 생각은 변함이 없었다. 북한도 체제유지상 불가피하게 남한과 ‘협력’의 모습은 보여주겠지만, 북한식 사회주의체제나 수령체제에 대한 훼손은 용인할 수 없다는 입장은 불변이었다. 두 차례에 걸친 연평해전, 남한 인사들의 밀입북과 범민족대회 개최를 둘러싼 갈등, 간첩단 사건의 적발 등이 벌어진 것은 이런 배경에서였다. 결국 냉전 종식 이후 남북한은 한편으로는 ‘협력’을, 다른 한편으로는 ‘대결’을 추구하는 ‘공존의 시대’에 들어선 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

(2) 차이점

(가) 남한: 공세적 공존

냉전 종식 이후 형성된 남한의 대북 '공존' 인식에는 유리해진 국제 정세와 북한에 비해 압도적으로 우월해진 경제력 등으로 인해 공세적인 성격을 띠었다. 이는 다양한 형태로 나타났다. 첫 번째는 북한을 동반자로 여긴다고 천명한 7·7 선언의 후속조치다. 이 후속조치는 냉전 시기에는 상상조차 못했던 조치로, 남한의 양보를 전제로 북한을 공존으로 끌어들이기 위한 것이 그 목적이었다고 분석된다. 구체적인 내용은 대북 비난 방송 중지를 비롯해 ① 남한의 우방들이 자국의 법령과 정책에 따라 북한과 비군사적 물자를 교역하는데 반대하지 않는다. ② 북한 및 조총련 등 반국가단체가 선전목적으로 발행한 자료 등 명백히 국헌에 위배되는 자료를 제외한 일반 공산권 자료는 모두 공개한다. ③ 남·월북작가 또는 재북 작가의 해방 전 문학작품에 대해 상업출판을 허용한다는 것 등이었다.

두 번째는 1990년에 남북교류협력에 관한 법을 제정한 것이다. 이 법 3조는 '남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 내에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다'고 규정돼 있다. 즉 '정당한 범위'내에서의 남북교류와 협력은 국가보안법의 적용을 받지 않는다고 규정한 것이다. 이는 남한 정부 수립이후 처음으로 북한에 대한 지원을 법적으로 보장한 것으로, 북한에 대한 획기적인 인식전환으로 평가됐다. 이 법의 제정은 김대중, 노무현 정부 당시의 막대한 대북지원으로 연결됐다. 두 정부는 이 같은 대북지원에 대해 북한에 먼저 주고 후에 북한으로부터 얻는다는 '선공후득(先供後得)'이라는 논리를 제시했는데, 바로 이것이 공세적 공존의식이라고 볼 수 있다.

세 번째는 정치군사에 관한 사안도 남북 협상의 의제로 삼을 수 있다고 한 점이다. 냉전 시기 남한 정부는 정치군사 문제를 논의하자는 북한의 요구를 회피했다. 6·25 전쟁에 따른 후유증으로 잘못 논의될 경우 국력의 열세로 인해 심각한 안보상의 위험이 올 것이라는 일종의 피해의식에 사로잡혀서 교류와 협력을 우선적으로 실시하자는 기능주의적 대북정책에서 벗어나지 못했었다. 그러나 북한보다 우월해진 국력을 바탕으로 1988년 당시 노태우 대통령이 유엔총회 연설을 통해 군비축소 등 군사문제를 남북 간에 논의할 수 있다고 천명해 정치군사 문제 논의 가능으로 돌아섰고, 이는 결과적으로 총리급 남북고위급회담을 가능케 한 요인으로 작용했다.³⁴⁾

(나) 북한: 수세적 공존

냉전 종식 이후 북한은 남한과의 공존을 모색했으나, 그 실상을 보면 수세적이었다고 평가된다. 하고 싶어서가 아니라, 불가피하게 공존을 선택할 수밖에 없는 처지에 빠졌다는 의미다. 이는 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 북한이 남북당국간 회담에 응한 점이다. 냉전 시절, 북한은 남한 정부를 미제의 괴뢰정부로 간주하고 타도의 대상으로 삼았다. 따라서 남한 정부와 1대1 대좌는 원천적으로 불가능했고, 남한 정부는 기껏해야 정당이나 사회단체 등과 함께 하는 ‘정치협상회의’나 ‘대민족연석회의’의 일원에 불과했다. 그러나 냉전 종식 이후 북한은 남한 정부를 대화의 상대로 여기지 않을 수 없었다. 오히려 체제유지를 위해 남한 정부와의 불가침선언 채택이 요구됐고, 이를 위해서는 남한 정부를 인정할 수밖에 없었던 것이다. 1990년 9월부터 1992년 9월까지 8차례에 걸친 총리급 남북고위회담에서 남북기본합

³⁴⁾ 위의 책, p. 382.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

의서가 채택·발효되는 과정을 보면, 북한은 처음에는 남한의 요구를 거부했다가 막판에 수용하는 모습을 되풀이했다. 정전협정의 평화협정 전환에서의 당사자 문제를 비롯해 ‘대한민국’과 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호를 쓰는 문제 등에서 그러했다. 특히 남북기본합의서가 채택됐던 제5차 회담 당시 한 만찬 자리에서 당시 연형묵 총리가 “이번에 합의서 타결을 하지 못하면 수령님에게 혼이 날 것”³⁵⁾이라고 언급한 것은 북한이 얼마나 수세적인 입장인가를 단적으로 보여주었다.

두 번째는 남북한이 유엔에 동시 가입하는 것을 북한이 수용한 점이다. 냉전 시절 북한은 남북한이 각각 유엔에 가입하는 것은 ‘하나의 조선’에 위배된다는 이유로 결사반대했다. 그 이유는 남북한 유엔 동시 가입은 남한지역으로 하여금 미제국주의의 군사기지로 계속 남게 만들어 나라의 분열이 고착된다는 것이었다. 김일성은 남북한이 실제로 유엔에 가입한 해인 1991년 신년사에서 ‘하나의 의식으로 가입해야 한다’고 강조했다. 그는 “우리는 유엔에 들어가는 문제도 연방제통일이 실현된 다음 단일한 국호를 가지고 가입하는 것이 가장 좋다고 인정하지만 하나의 의식으로 가입하는 조건에서라면 그전에라도 북과 남이 유엔에 들어가는 것을 반대하지 않을 것”이라고 밝혔다. 그러나 김일성은 9개월여 만에 2개의 의식으로 유엔에 가입하는 것을 인정할 수밖에 없었다. 남북한 동시 유엔가입은 한반도에는 두 개의 국가가 존재한다는 점을 북한이 인정한 것으로, 남조선혁명론을 근원적으로 부정하는 조치다. 이만큼 북한은 당시 냉전 종식에 따른 수세적 입장에 몰렸던 것이다.

세 번째는 북한이 연방제 통일방안을 수정했다는 점이다. 냉전시기인 1980년에 북한이 천명한 ‘고려민주연방제’는 ① 남한의 현 정부

³⁵⁾ 통일부 전 고위당국자 S 인터뷰, 2016.7.28.

청산, ② 주한미군 철수 등의 선결조건을 제시했다. 또 고려민주연방제가 남북한 정부의 존재를 인정하면서 완성된 형태의 통일방안이라고 하나, 남북한 정부를 아무런 실권이 없는 '지역정부'로 규정했다. 이런 측면에서 고려민주연방제는 '대남 공존'을 고려한 통일방안이라고 보기 어렵다. 그러나 김일성은 1991년 신년사를 통해 '남북한 지역정부에 보다 많은 권한을 부여할 수 있다'는 내용의 '느슨한 연방제'를 제안했다. '느슨한 연방제'는 2000년 남북정상회담에서는 남북의 정부가 외교권 및 군사권을 각각 보유하는 내용의 '낮은 단계의 연방제'로 발전했다. 이는 북한이 수세적인 입장에서 고려민주연방제를 수정한 것으로 볼 수 있다. 냉전 종식 이후 북한의 경제력이 남한보다 열세에 놓이게 되자 북한은 1980년의 고려민주연방제는 자신에게 '독'이 될 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

3. 남북한 상호 인식 변화 요인

가. 남한 차원

(1) 대통령의 북한관·철학관

남한 정치체제는 역대로 대통령중심제였기 때문에 정책결정 과정에서 대통령의 권한이 막강했다. 대북정책도 대통령이 북한에 대해 어떤 인식과 철학을 갖고 있느냐에 좌우된 경우가 많았다.³⁶⁾ 특히 국제정세의 동향, 남북문제와 국제정치와의 연관성 등에 대해 지도자가 어떤 생각을 갖고 있었는지도 대북정책에 상당한 영향을 미쳤다. 남한의

³⁶⁾ 박인휘, “대북 인식 및 정책의 새로운 패러다임 모색,” 『한반도 위기구조와 통일·평화담론의 재구성』 (북한연구학회 춘계학술회의, 2016), p. 80.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

역대 정부들의 대북 인식이나 정책이 분절적인 양상을 보인 것은 바로 역대 대통령들의 대북 철학이나 세계관이 달랐기 때문이었다.

김영삼 정부의 대북 인식은 공존적으로 출발했다가 적대적으로 끝났고, 그 사이에서 ‘대결’과 ‘협력’의 냉온탕을 오갔다. 임기 중 남북관계에서 이룩해야 할 목표를 설정하고 이를 위해 전략적으로 어떤 정책을 구사한다는 설계도가 없이, 북한과 일본 등 주변국가들의 반응, 국내여론 등에 따라 즉응적으로 대처했다는 것이다.³⁷⁾ ‘동맹보다 민족이 우선’이라고 하다가 북핵문제가 터지자 ‘핵가진 자와는 악수할 수 없다’고 급선회한 것, 제네바 합의를 놓고 미국과 갈등을 빚은 것, 일본이 북한에 쌀을 지원하려고 하자 일본보다 앞서야 한다면서 대북지원을 서두른 것 등이 그런 사례에 속한다. 그 결과 전임 노태우 정부에서 만개했던 북한에 대한 ‘동반자 인식’도 지속될 수 없었던 것이다.

김대중 대통령의 북한에 대한 인식도 김대중 정부의 대북정책을 결정짓는 핵심 요인이었다. 김 대통령은 임동원 전 통일부장관의 언급대로 “1960년대부터 북한을 적이라기보다는 평화와 통일의 동반자”로 인식했다.³⁸⁾ 김 대통령은 1998년 집권하자 이런 인식을 과감하게 실천에 옮겼다. 한반도 냉전구조의 해체, 즉 한국은 중소와, 북한은 미일과 각각 수교하고, 남북 간에는 교류·협력을 통한 화해협력을 이룩하는 것이 그의 신념이었다. 그 결과 김대중 정부는 ① 북한을 먼저 지원한 후에 북한으로부터 협력을 받으며 ② 정치군사적으로 돌발사태가 벌어져도 포용정책을 중단하지 않는 일관성있는 정책을 펼쳤다. 1999년, 2002년 서해에서 남북 해군 간에 무력 충돌이 벌어졌어도 포용정책이 유지될 수 있었던 것은 김 대통령의 이런 대북철학관에 기인한 것이었다.

37) 통일부 전 고위당국자 K 인터뷰, 2016.6.4.

38) 임동원, “김대중의 통일 철학과 햇볕정책,” 한반도평화포럼 지음, 『통일은 과정이다』 (서울: 서해문집, 2015), p. 23.

이명박 대통령의 대북관도 독특했다. 그는 남북관계를 크게 두 가지 차원에서 바라보았다. 하나는 ‘사업(business)적’인 관점이다. 남한이 북한에 무엇인가 주면, 북한도 남한에게 무엇인가 보답이 있어야 한다는 것이다. 서로 이익이 나는 관계가 되어야 한다는 것이다. 이것이 그가 취임사에서 던진 ‘실용주의’의 본질적 의미였다. 다른 하나는 북한체제의 본질적 성격에 대한 탐구 없이 국제정치의 관점에서 북한을 바라본 점이다. ‘한국이 미국과 중국 등 강대국들과 관계를 잘 맺고 있으면 북한은 신경을 쓰지 않아도 무방하다’는 시각을 갖고 있었다. 즉 북한문제를 외교문제로 간주했던 것이다. 나중에 거두어들였지만 취임 초 통일부를 폐지하고 외교부의 한 부서로 하려고 했던 정책이 이런 측면을 단적으로 보여주었다. 이명박 대통령이 2011년 외교부·통일부 업무보고 석상에서 남북관계 전망에 대해서는 외교부에 대해 질문하고, 통일부에 대해서는 “중장기 통일방안 연구를 잘하라”고 지시한 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.³⁹⁾ 이명박 대통령의 이런 대북철학관은 북한 핵문제와 남북관계를 연계시켰고, 그 결과 김대중·노무현 정부 10년 동안 추진됐던 포용적 대북 인식은 더 이상 지속될 수 없게 된 것이다.

(2) 국제정세의 급변

한국은 지정학적으로 소련·중국 및 미국·일본 등 주변 4강국이 빚어내는 국제정치상의 역학관계에서 벗어날 수 없다. 이는 남북 간의 상호 체제 인식을 규정하거나 변경하는 데서도 하나의 요인으로 작용했다. 첫 번째 사례는 미국·중국 간 데탕트로 1970년대 초반 가능해진 남북

³⁹⁾ 통일부 고위당국자 C 인터뷰, 2016.5.29.

대화다. 6·25 전쟁으로 20년 가까이 적대관계에 있던 양국이 전격적으로 데탕트 관계에 들어선 것은 한반도에 평화무드를 요구했다. 미국이 중국과의 화해를 결정한 배경은 소련과 분쟁상태에 있는 중국을 미국의 편으로 끌어들이므로써 소련과의 냉전에서 유리한 고지를 차지하려는 전략에서다. 동시에 미국으로서는 당시 골칫거리였던 베트남전의 수렁에서 벗어나고 미국의 경제 불황을 타개하기 위해선 아시아 주둔 미군 감축이 필요했고, 이는 중국과의 화해정책을 요구했다. 미국이 중국과 화해하려면 아시아지역, 특히 한반도에서의 긴장 완화와 전쟁 위협 감소는 불가피했다. 강대국 미국과 중국이 연출한 이런 국제정치상의 상황변화는 박정희 정부에게 북한과의 대화 압력으로 작용했다. 이에 박 대통령은 기존의 '선건설 후통일' 전략에 '선평화 후통일' 전략을 추가하고 이를 병행추진하는 전략을 선택했다.⁴⁰⁾ 즉 박정희 정부는 강대국 간의 데탕트라는 새로운 변화의 흐름에 따라 기존의 '대북적대인식'을 어느 정도 교정할 수밖에 없는 상황에 처하게 된 것이다.

두 번째는 1980년대 말 미국과 소련 간의 냉전 종식이다. 1988년 출범한 노태우 정부 이후 남한 정부들은 기본적으로 북한에 대한 공존인식을 보여주었는데, 여기에는 냉전 종식이 결정적 요인으로 작용했다. 냉전 종식 이전까지 남한은 북한에 대해 경제적으로는 앞섰으나, 정치군사적으로는 수세적이었다. 북한은 판문점 도끼 만행 사건(1976년), 아웅산 테러(1983년), 비무장지대 등에서 총격 사건 등 각종 무장도발을 저질렀다. 이는 남한체제에 대한 김일성의 '자신감'의 발로라고도 볼 수 있다. 남한으로부터의 강력한 군사적 보복을 의식했다면 이런 도발을 자행할 수 없었을 것이기 때문이다.

⁴⁰⁾ 백학순, 『박정희 정부와 전두환 정부의 통일·대북정책 비교』 (성남: 세종연구소, 2014), p. 67.

그러나 미소 간 냉전 종식이라는 국제정세의 격변은 남한의 이런 대북 열세를 일순간에 역전시켰다. 물론 남한의 경제력 우세, 서울 올림픽 개최 등 경제·사회적 자본의 우세 등의 요인도 있었으나, 결정적 요인은 냉전 종식이라고 볼 수 있다. 사회주의 중주국 소련이 붕괴하고 소련과 중국이 한국과 수교한 것은 남한에게 결정적인 증원군이었던 셈이다. 이는 남한 대통령들이 아무리 북한을 동반자로 간주하려해도 탈냉전이 없었으면 불가능했다는 의미다. 특히 탈냉전은 남한 대통령들에게 ‘북한과의 체제경쟁은 끝났다’는 인식을 심어주었다. 한 예로 노태우 대통령은 1988년 4월 15일 민주평화통일자문회의 자문위원들에게 보내는 친서에서 자신의 임기인 “앞으로 4~5년이 통일의 문을 여는 데 있어서 결정적인 시기가 될 것이라는 확신을 갖고 있다”고 낙관적 견해를 피력한 바 있다.⁴¹⁾ 이처럼 국제정세의 격변은 남북 상호 체제 인식의 형성과 변화에 큰 영향을 미쳤다.

(3) 북한의 도발

북한의 도발도 남한 정부의 대북 인식을 규정하거나 변화시키는데 하나의 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 북한은 휴전 이후 2014년 11월 말까지 1072건의 국지도발을 저질렀는데, 1960년대가 329건으로 가장 많고, 그 다음이 2000년대 276건이다.⁴²⁾ 북한의 도발은 무력 공격·테러·계릴라전·납치납북 등 다양하며, 이는 당연히 남한의 대북 인식에 부정적 영향을 미쳤다. 기존 ‘적대인식’은 더욱 심화됐으며, 기존의 ‘공존’의 분위기를 ‘적대’로 돌아서게 만들었다. 북한의 군사적 도발과 관련한 전자(前者)의 한 사례로 판문점 미군 장교 살해(1976)를

41) 양영식, 『통일정책론』, p. 226.

42) 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2015), p. 25.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

들 수 있다. 당시 남북관계 상황은 1973년 8월 북한이 남북대화 중단을 일방적으로 선언했으나, 이를 정상화하기 위한 남북조절위원회 부위원장 회의는 열리고 있었다. 그러나 북한은 1975년 월남이 공산화되자 부위원장 회의를 중단시켰고, 이어 1976년 8월에는 ‘판문점 사태’를 일으켰다. 그러자 박정희 대통령은 8월 20일 육군 제3사관학교 졸업식에서 “우리가 참는데도 한계가 있습니다. 미친 개한테는 몽둥이가 필요합니다”라고 말했다. 북한의 군사적 도발에 대한 적대인식이 훨씬 강화된 것이다.

후자(後者)의 사례로는 이명박 정부 시절 ‘천안함 사건’ 및 박근혜 정부 시절 4차 핵실험과 장거리미사일 발사를 들 수 있다. 2010년 3월 천안함이 북한의 어뢰공격을 받기 전 남북관계 분위기는 긍정적이었다. 이 대통령은 연두 시정연설에서 ‘남북관계의 새로운 전기를 만들자’는 목표를 제시했다. 1월 말에는 영국 BBC 방송과의 회견에서 “조만간이라고 단정지어 말할 수는 없지만 아마 연내에 (김정일 국방위원장을) 만날 수 있을 것 같다고 본다”고 말했다. 북한도 신년사를 통해 “북남관계 개선의 길을 열어나가야 한다. 민족의 화해와 협력을 적극 실현해야 한다”고 강조했다. 남북의 이 같은 움직임은 2009년 10월부터 싱가포르에서 열렸던 남북정상회담을 위한 비밀협상에 기인한 것이었다. 이 협상에서는 정상회담 개최와 관련해 상당한 수준의 합의가 이루어졌으나, 정부 내 불협화음으로 최종합의에는 이르지 못했다. 이런 상황에서 2010년 3월 26일 ‘천안함 사건’이 벌어지자 이명박 정부의 대북 인식은 ‘적대’로 돌아섰고, 북한과의 경제교류와 협력을 중단하는 5·24 선언 등 강경정책을 추진했던 것이다.

박근혜 정부 후반부에도 이와 비슷한 사례가 재현됐다. 2016년 1월 6일 북한이 제4차 핵실험을 하기 전 남북관계는 최소한 적대적은 아니었다. 전년도인 2015년 8월 북한군이 DMZ 내에 몰래 설치한 목함지뢰

사건으로 남북 간 긴장이 최고조로 올랐다가 '8·25 합의'로 남북 차관 급회담이 열려 금강산관광 재개 등 현안을 논의 중이었다. 통일부 고위 당국자도 같은 해 12월 “내년에는 전당대회가 열리기 때문에 (북한으로서는) 아무래도 긴장이나 적대적인 관계보다는 좀 더 부드러운 주변 환경이 도움이 된다고 판단할 것”이라고 전망했다.⁴³⁾ 북한도 2016년 신년사에서 비록 박근혜 정부를 비난하기는 했으나, “남북관계 개선을 위해 적극 노력하겠다”는 의사도 표명했다. 특히 핵 위협에 대한 직접적인 위협이 없었다.

그러나 북한은 2016년이 시작된지 6일 만에 전격적으로 핵실험을 하고, 2월 7일에는 장거리미사일을 발사하는 군사적 도발을 저질렀다. 이에 박근혜 정부는 2월 10일 개성공단을 폐쇄하는 것을 시발로 해 전면적이고 포괄적인 대북제재에 나섰다. 박 대통령의 발언도 ‘북한의 붕괴와 자멸’에 포커스를 맞추는 ‘적대인식’을 분명하게 나타냈다. 2016년 2월 국회 국정연설 통해 처음으로 ‘북한체제 붕괴’라는 용어를 쓰면서 북한이 ‘협상의 대상’이 아니라 ‘변화의 대상’임을 밝혔다.⁴⁴⁾ 이해 광복절 경축사에서는 ‘북한 당국의 간부들을 포함한 모든 북한 주민들’을 향해 “(통일은) 어떤 차별과 불이익 없이 동등하게 대우받고 역량을 마음껏 펼치며 행복을 추구할 수 있는 새 기회를 제공할 것”이라고 말했다.金正은을 포함한 최고지도부와 나머지 계층을 분리하겠다는 의지의 표명으로, 박근혜 정부의 대북 적대인식이 더욱 강화되고 있음을 보여주는 발언이라고 볼 수 있다.

43) 『문화일보』, 2015.12.18.

44) 『중앙일보』, 2016.2.17.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

(4) 대통령의 국내 정치적 수요

역대 남한 정부의 대북 인식을 규정한 요인 중의 하나로, 해당 정부들의 국내 정치적 수요를 들 수 있다. 통일을 비롯한 남북문제는 전 국민의 삶을 규정하는 기본속성상 국내정치와 연관을 맺지 않을 수 없다. 그래서인지 다양한 형태로 역대 정부의 대북 인식에 영향을 미쳤다. 첫 번째는 이승만 정부의 ‘북진통일론’이다. 이것은 표면상으로는 무력으로 통일을 하자는 주장이었지만, 내막적으로는 다른 목적이 있었다. 그것은 ① 한반도가 남북대결 상태라는 점을 미국에 주지시켜 미국으로부터 군사원조를 더 많이 받아내며 ② 6·25 전쟁으로 공산주의에 대한 국민적 적개심이 충만한 상황을 활용, 무력통일이라는 국가적 노선을 제시함으로써 친일파 증용 등으로 야기된 정통성 시비에서 벗어나는 것이었다.⁴⁵⁾ 이 같은 북진통일론은 결과적으로 북한에 대한 인식을 적대적으로 규정하는데 기여했다.

두 번째는 1971년부터 박정희 정부가 추진했던 남북적십자회담·남북조절위원회 등 남북대화였다. 물론 이들 남북대화들이 가능했던 것은 미국과 중국 간의 전격적인 데탕트, 닉슨 독트린에 따른 아시아 지역에서의 미군 철수 등 국제정세의 급변이 결정적 요인이었다고 볼 수 있다. 그런데 여기에는 박정희 정부가 고려했던 국내정치적 수요도 또 하나의 요인으로 작용했다. 그것은 박정희 정부가 1971년 12월의 국가비상사태 선포, 1972년 10월의 유신체제 선포 등 박 대통령 1인의 권력을 강화하기 위한 조치들을 취하면서 그 배경으로 통일과 남북대화를 삼았던 점이다. 박 대통령은 유신 선포 담화에서 ‘현 체제는 남북대화 같은 것은 전연 예상치도 못했던 냉전시절에 제정된 것이기 때문에 새로 전개되는 남북대화 국면에 대처하기 어렵다’는 식의 이유를

⁴⁵⁾ 양영식, 『통일정책론』, pp. 24~25.

제시하며 유신을 단행했던 것이다.⁴⁶⁾

세 번째는 전두환 정부의 전향적인 대북 인식이다. 전두환 정부는 정통성에서 치명적 약점을 갖고 출범했다. 이와 함께 1988년 서울에서 올림픽이 개최된다는 것이 1981년 9월 결정됐다. 전두환 정부는 출범 초부터 남북한 당국 최고책임자 상호방문을 제의하는 등 대북 대화공세를 폈다. 특히 남한이 거부할 것으로 예상하고 북한이 던진 수재물자 제공 제의를 전격적으로 수용해 남북대화를 가능하게 했다. 이 같은 전향적인 대북정책들은 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽의 안전한 개최를 위한 북한관리와 정통성 결여를 남북관계 업적으로 보완하려는 정치적 수요 차원에 기인했던 것으로 분석된다.

네 번째는 노무현 정부의 대북 송금 특검이다. 노무현 정부는 출범 당시 김대중 정부 못지않게 북한에 대한 ‘포용적 인식’을 갖고 대북정책을 추진할 것으로 예상됐었다. 그러나 2005년 6월 정동영 통일부 장관이 김정일 국방위원장을 만나기 전까지 당국 간 회담이 개최되지 않는 등 그렇지 못했다. 여기에는 ‘퍼주기’나 ‘북한에 끌려다녔다’는 등 김대중 정부 시절에 빚어졌던 논란에 대해 선을 그을 게 있다면 굿겠다는 입장을 노무현 정부가 가진 것이 한 요인이었다. 국내정치적 수요가 대북정책에 반영된 것이다. 그 결과 현대의 대북 송금 문제에 대해 김대중 전 대통령이 그 불가피성을 공개적으로 표명했고, 북한의 조국평화통일위원회도 남한에서 특검제가 도입될 경우 남북관계가 동결될 것이라고 경고했으나, 노무현 정부는 이에 개의치 않고 특검을 강행했던 것이다.

⁴⁶⁾ 백학순, 『박정희 정부와 전두환 정부의 통일·대북정책 비교』, p. 109.

나. 북한 차원

(1) 이념과 체제

북한의 대남 인식을 결정짓는 요인 중의 하나는 북한 특유의 이념과 체제이다. 이념은 마르크스·레닌주의→주체사상→김일성·김정일주의로, 체제는 ‘일종의 집단지도체제’에서 ‘수령체제’로 각각 변천해 왔다. 이 같은 북한의 이념과 체제는 자유민주주의와 의회주의를 토대로 하는 남한의 그것들과는 상극이다. 따라서 북한이 이를 남한에 이식하려고 할 경우 북한의 대남 인식은 ‘적대적’인 속성을 띠 수밖에 없게 된다. 그런데 냉전 종식 이후 북한은 자신들의 이념 및 체제를 남한에 이식하기는커녕 거꾸로 이식당할 수도 있는 체제 위기에 직면했다. 이에 북한은 ‘수령·당·대중이 일심단결된 우리식 사회주의체제’라는 새로운 ‘체제논리’를 내세우면서 체제위기를 돌파하려고 했다. 한 예로 김정일은 “국제공산주의운동의 역사적 경험은 탁월한 수령의 령도를 받을 때 인민대중의 혁명위업은 그 어떤 어렵고 복잡한 조건에서도 승리적으로 전진하게 되지만 그렇지 못할 때에는 우여곡절을 겪게 된다”고 주장했다.⁴⁷⁾

이 같은 상황은 북한의 대남 인식에서 이중성을 야기했다. 북한은 체제위기를 벗어나기 위해서는 남한을 비롯한 외부세계와 우호적인 관계를 맺는 것이 필요하다고 판단했다. 그래야 경제적 지원도 받고 안보상의 우려도 해소할 수 있기 때문이었다. 북한이 2절 나항에서 설명한 것처럼, 수세적 입장에서 남한과의 ‘공존’(대결과 협력의 병행)을 추구한 것은 이런 배경에서였다. 그러나 북한이 100% 그렇게 한

⁴⁷⁾ 김정일, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선,” 『김정일선집 12』(평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 293.

것은 아니었다. 즉 경제적 지원을 받기 위한 실리 차원에서는 남한 당국을 ‘협력’의 대상으로 간주했으나, ‘북한식 사회주의’나 ‘수령체제’를 훼손하는 사안이 발생하면 ‘대결’로 돌아선 것이다.⁴⁸⁾ 탈북자 단체 등에서 김정일이나 김정은의 권위를 훼손하는 내용의 전단을 보낼 때나, 남측의 대통령이 “북한의 핵·경제병진노선은 성공하지 못한다”고 북한체제를 비판했을 때 이를 격렬하게 비난한 것이 그런 사례다. 이런 북한의 행태에 대해 김형기 전 통일부 차관은 “북한은 변화를 선택해야 할 불가피한 상황에 처해 있더라도 체제를 지탱해 온 기존 이념과 논리를 철회하거나 그 근본적 오류를 시인하려 하지 않는다”면서 수령의 권위에 연관된 사안은 양보와 타협의 대상이 될 수가 없다고 설명했다.⁴⁹⁾

(2) 국제정세 급변

북한의 대남 인식을 변화시킨 요인 중의 하나는 북한을 둘러싼 국제정세의 변화다. 북한도 남한과 마찬가지로, 역사적으로나 지정학적으로 구소련·중국·미국 등 주변 강대국의 영향력에서 벗어날 수 없다. 따라서 1970년대 초반 미중 데탕트, 1980년대 말 미소 간 냉전 종식 등 국제정세의 급변은 대남관계를 포함한 북한의 대외정책에 영향을 미쳤다. 특히 냉전 종식은 미국과 소련 간의 합의가 아닌, 공산주의 국가인 소련의 붕괴과정에서 야기된 만큼 소련의 동맹국인 북한이 대남관계에서 갖게 되는 부정적 입장에서의 충격은 다른 어떤 사안보다 클 수밖에 없었다.⁵⁰⁾

48) 방인혁, “김일성시대 북한의 대남 인식 변화 연구,” p. 169.

49) 김형기, 『남북관계변천사』 p. 403.

50) 김계동, “남북한 외교정책 비교: 의존적 동맹외교와 교차적 평화외교,” 체제통합연

북한은 미중 화해 움직임에 처음에는 특별한 의미를 두지 않았다. 김일성은 1971년 일본 언론들과의 회견에서 “우리는 아직 닉슨의 중국 방문과 관련하여 우리의 대외정책을 크게 변동시켜야 되겠다고는 생각하지 않고 있다”면서 “우리나라의 대외정책은 자주적인 대외정책이며 우리는 우리대로 자기의 외교정책을 가지고 있으므로 닉슨이 중국에 오든, 중국에서 어떤 입장을 취하든 그것은 우리에게 큰 파문을 일으키지 않는다”고 밝혔다.⁵¹⁾ 김일성은 대남 관계에서도 기존에 취했던 적대적인 인식을 그대로 유지하겠다고 당 전원회의에서 천명했다.⁵²⁾ 그러나 김일성의 이 같은 입장은 오래가지 못했다. 미국과 중국이라는 강대국이 힘을 갖고 데탕트를 추구하겠다는 국제정치상의 흐름을 거역할 수 없었던 것이다. 김일성은 1971년 말 남한의 고위급 남북당국 접촉 제의를 수용하고, 결국 1972년 남한과 ‘7·4 공동성명’에 합의했다. 즉 김일성은 남한을 적대적으로 계속 밀어붙이고 싶었으나, 미·중 화해라는 국제정치 상의 요인이-비록 형식적이지만-북한을 ‘대남 대화’ 국면으로 이끌어 간 것이다. 이 과정에서 김일성은 남북대화를 주한미군의 철수 분위기를 조성하려는 한 수단으로 활용하려고 했다.

북한은 1970년 제5차 당대회에서 ‘사회주의의 완전승리’를 당면과업으로 천명했다. 향후 어느 시점인지 지정은 하지 않았지만, ‘사회주의의 물질기술적 토대를 튼튼히 쌓고 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이가 없어진 단계’인 ‘사회주의의 완전승리’를 향해 나아가자고 북한 주민들에게 촉구한 것이다.⁵³⁾ 이는 북한체제에 대한

구회 편, 『남북한비교론』 (서울: 명인문화사, 2006), p. 115.

51) 김일성, “조선로동당과 공화국정부의 대외정책의 몇가지 문제에 대하여,” 『김일성 저작집 26』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 306.

52) 서대숙 지음·서주석 옮김, 『북한의 지도자 김일성』 (서울: 청계연구소, 1989), p. 220.

53) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여,” 『김일성저작집 40』 (평양: 조선로동당출판사, 1986), pp. 213~222.

김일성의 자신감의 표출로 볼 수 있다. 그러나 20여 년만에 북한에 들이닥친 냉전 종식이라는 국제정세의 급변은 이런 김일성의 자신감을 상실케 했다. 즉 북한은 1972년 남북대화 당시 대남 인식을 일시적으로 ‘공존’으로 바꾼 것과는 질적으로 다른 차원에서 ‘공존’으로 돌아선 것이다. 즉 ‘공존’을 구성하는 ‘대결’과 ‘협력’에서 ‘협력’의 비중을 대폭 높인 것이다. 한 예가 남북대화의 성격 변화다. 북한에게 1972년 당시의 남북대화는 “혁명과업 수행을 위한 전술적 수단”이었으나, 1990년대 초반의 남북대화는 “이기기 위해서가 아니라 얻기 위한 대화”로 변질된 것이다.⁵⁴⁾

(3) 대남 경제력 우열

남한에 대한 북한의 인식을 규정하거나 변경한 요인 중의 하나는 대남 경제력이다. 김일성과 김정일은 경제력이 남북관계에 미치는 영향에 대해 다양하게 언급했다. 김일성은 1964년 “우리가 가지고 있는 강력한 경제력은 조국통일의 중요한 밑천으로 된다”면서 “우리의 경제력이 강화되면 될수록 그것은 남조선인민들에게 더욱더 커다란 혁명적 영향을 줄 것”이라고 말했다.⁵⁵⁾ 김정일도 1984년 “조국통일위업을 하루빨리 실현하며 나라의 대외적 권위와 위신을 더욱 높이기 위하여서도 인민생활을 획기적으로 높여야 한다”면서 “우리 인민들의 생활을 획기적으로 높여 물질문화생활분야에서 북과 남 사이를 하늘과 땅차이로 만들어놓으면 남조선인민들이 공화국북반부를 희망의 등대로 바라보면서 사회의 민주화와 조국통일을 위한 투쟁에 더욱 힘차게 떨쳐나

⁵⁴⁾ 김형기, 『남북관계변천사』, p. 385.

⁵⁵⁾ 김일성, “조국통일위업을 실현하기 위하여 혁명력량을 백방으로 강화하자,” 『김일성 저작집 18』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 254.

서게 될 것”이라고 밝혔다.⁵⁶⁾ 두 사람의 발언은 모두 ‘북한식 통일’을 성취하는데 있어서 경제력이 한 요인임을 구체적으로 밝힌 것이다.

물론 두 사람의 발언은 북한경제가 남한보다 우월했기 때문에 나온 것이다. 김일성은 “남조선이 공화국북반부와 경제적 경쟁을 해서 이길 수는 도저히 없으리라고 생각한다. … 평화적으로 경제적 경쟁을 한다면 우리는 남조선보다 몇 배 더 빨리 발전할 수 있다”고 호언했다.⁵⁷⁾ 김일성이 매년 밝힌 신년사에 따르면 북한은 3개년 계획의 첫해인 1954년부터 1980년대 초반까지 높은 경제 실적을 냈다. 특히 1963년도 신년사에는 1962년에 거둔 경제 부문 성과가 구체적으로 나열돼 있다. 그것은 공업생산이 1961년에 비해 120% 성장한 것을 비롯해 ① 알곡 500만톤 수확, ② 수산물 80만톤, ③ 주택 20만세대 건립 등이 었다. 김일성은 이 같은 대남 경제력 우위를 바탕으로 남한을 흡수통일 하려는 ‘남북연방제 통일방안’을 제안했던 것이다.

그러나 1970년대 초반 남한에 추월당한 이후 그 격차는 점차 벌어졌다. 북한의 경제성장률(GDP)은 1990년부터 1998년까지 9년간 연속 마이너스 성장을 기록했다. 특히 북한당국이 UNDP 등에 제출한 자료에 따르면 1994년부터 1996년까지의 북한 경제성장률은 한국은행 추정치보다 훨씬 떨어졌다. 한 예로 1994년 한국은행 추정치는 마이너스 2.1%인데 반해, 북한의 공식통계는 마이너스 26.3%였다.⁵⁸⁾ 어느 것이 더 정확한 통계인지는 추후연구가 필요하지만, 북한의 경제상황이 최악으로 몰린 것만은 확실하다. 경제력의 이 같은 역전은 6·25 전쟁을

56) 김정일, “인민생활을 더욱 높일데 대하여,” 『김정일선집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 2.

57) 김일성, “조선로동당과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여,” 『김일성 저작집 26』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 285.

58) 김석진, “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망,” (서울대학교 경제학과 박사학위논문, 2002), p. 221.

시발로 해 40년 가까이 폭력·비폭력 투쟁을 통해 적화통일을 시도했던 김일성으로 하여금 대남 인식을 ‘공존’으로 돌아서게 만든 한 요인으로 작용했던 것이다. 김일성의 뒤를 이은 김정일도 마찬가지로 수박에 없었다. 김일성과 김정일이 북한경제가 남한보다 우월했을 때 했던 발언들이 역설적으로 들어맞는 상황이 조성된 것이다.

(4) 남한의 정치적 정세 변화

북한의 대남 인식을 변경시키는 요인 중의 하나로 ‘남한의 정치적 정세 변화’를 들 수 있다. 다만 이 요인은 김일성 시대에만 적용되고,⁵⁹⁾ 앞에서 언급한 세 가지 요인보다 그 비중이 떨어진다. 북한 입장에서 볼 때 남한에서 벌어진 정치적 격변은 세 가지로 구분된다. 첫 번째는 이승만 정부가 학생들 데모로 무너진 1960년 4·19 혁명 및 민간 장면 정부를 무너뜨린 1961년 5·16 군부쿠데타이고, 두 번째는 박정희 대통령이 시해된 1979년 10·26 사태이며, 세 번째는 민주화를 이룩한 1987년 6·29 민주항쟁이다. 이 중 북한의 대남정책 및 인식에 변화를 준 것은 첫 번째였다. 나머지 두 경우는 남한 교란용으로 기존의 정책과 다른 정책을 일시 추진한 적은 있었으나, 대남 인식상의 뚜렷한 변화는 없었다.

남한에서 5·16 쿠데타가 일어나기 전 북한의 대남정책은 ‘민주기지론’이었다. ‘민주기지론’이란 소련군의 진주로 혁명여건이 순조로운 북한부터 독자적으로 정치적·경제적·군사적 역량을 강화해, 이를 토대로 한반도 전체를 공산화한다는 전략이다. 조선노동당과 조선민주주의인민공화국의 창건 등은 이런 전략에 따라 추진된 것이다. 북한은 남한에

⁵⁹⁾ 방인혁, “김일성시대 북한의 대남 인식 변화 연구,” p. 171.

서 4·19 혁명으로 이승만 정부가 붕괴되자 ‘민주기지론’의 여건이 보다 성숙된 것으로 판단했을 것으로 분석된다. 그러나 곧 반공을 국시로 하는 군부정권이 들어서 ‘민주기지론’의 남한 내 확산이 어려워지자 북한은 대남노선을 변경했다. 즉 남조선 인민들이 스스로 정당을 만들어 주한미군을 철수시키고 군부정권을 붕괴시키는 ‘남조선혁명’을 추진해야 한다는 것이다. 김일성은 1961년 9월 제4차 당대회 보고에서 다음과 같이 말했다.

“...혁명정당이 없었고 뚜렷한 투쟁강령이 없었으며 따라서 기본군중인 노동자, 농민이 항쟁에 널리 참가하지 못했기 때문에 4월 인민봉기는 철저히 조직적으로 전개되지 못하였으며 남조선 인민들은 그들이 흘린 피의 대사를 미제의 다른 앞잡이들의 손에 빼앗기지 않을 수 없었다.
 ... 남조선인민들은 광범한 군중속에 깊이 뿌리박은 노동자, 농민의 독자적인 당을 가져야 하며 그 합법적 지위를 쟁취해야 합니다.”⁶⁰⁾

김일성의 발언에는 4·19로 민주기지론을 수출할 수 있는 절호의 기회가 찾아왔는데, 이를 놓친 아쉬움과 함께 북한의 노동당과는 별개로 남한에 혁명정당이 있어야 한다는 절박함이 들어있다.⁶¹⁾ 이처럼 ‘민주기지론’에서 ‘남조선혁명론’으로의 대남정책 변경을 인식이라는 측면에서 보면, ‘적대’를 보다 더 공세적으로 추진한다는 것을 의미했다. 1964년 통일혁명당의 창건과 남조선 혁명을 지원하기 위한 무장계렬라들의 청와대 습격 등은 이런 인식의 반영인 것이다. 지금까지 설명한 남북한의 상호 인식 변화 요인을 표로 정리하면 아래와 같다.

60) 김일성, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 『김일성저작집 15』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 248.

61) 김형기, 『남북관계변천사』, p. 51.

표 III-1 ▶ 남북한 상호 인식 변화 요인 비교

남한	북한	비고
대통령의 북한관 철학관	이념과 체제	'이념과 체제'에는 최고지도자의 대남관 포함
국제정세 급변	국제정세 급변	공통
북한의 군사적 도발	대남 경제력 우열	
정부별 국내정치적 수요	남한의 정치적 정세 변화	

자료: 저자 작성.

4. 남북 상호 인식 전망과 개선 방안

2016년 10월 현재 남북한은 상대방을 '적대'하는 인식에 사로잡혀 있다. 북한의 핵 및 미사일의 고도화에 대한 남북한의 인식이 천양지차(天壤之差)이고, 최고지도자들의 발언에도 '적대감'이 배어있다. 박근혜 대통령은 “김정은의 정신상태는 통제불능이라고 봐야 할 것”,⁶²⁾ “북한 주민 여러분들, 언제든 대한민국의 자유로운 터전으로 오시길 바란다”⁶³⁾는 등 북한당국을 상당히 자극하는 발언을 잇따라 하고 있다. 말뿐만 아니라 북한에 달려가 들어가는 개성공단의 가동 중지라는 행동도 보여주었다. 북한 언론매체들은 박 대통령에게 ‘박근혜 x’이라는 등 입에 담을 수 없는 욕을 퍼붓고 있다. 김정은 노동당위원장은 “원수들을 전율시킬 또 하나의 강위력한 주체탄, 통일탄을 쏠 수 있는 위엄높은 로동당시대의 주체무기가 연구개발 완성된 것은 … 당의 국방과학기술 증시정책이 낳은 자랑찬 결실”이라고 말했다.⁶⁴⁾ 아직 총칼만 들지 않았지, 적대의식이 갈 데까지 간 상황이라고 해도 과언이 아니다.

62) 『연합뉴스』, 2016.9.9.

63) 『연합뉴스』, 2016.10.1.

64) 『로동신문』, 2016.3.7.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이 같은 남북한의 적대인식은 박 대통령의 임기 내인 내년에도 이어질 것으로 보인다. 북한은 그동안 진행해 온 핵·미사일 고도화 정책을 계속 추진할 것이고, 박근혜 정부는 이에 반발, 대북제재를 더욱 강화할 것이기 때문이다. 북한은 2017년 1월 미국의 새 정부가 들어서기 전까지 지금까지 해온 대로 핵·미사일 고도화를 거칠게 추진할 것이다. 북한은 2016년 1월 6일에 제4차 핵실험을 강행하고 유엔안보리 제재가 논의되는 와중에 장거리미사일 발사 시험을 강행했다. 9월 9일 5차 핵실험을 한 후 새로운 로켓 엔진의 육상 실험에 성공했다고 보도했다. 과거에 찾아볼 수 없는 호전적인 도발양상이다. 이런 추세라면 북한이 육상실험에 성공했다는 신형 엔진을 장착한 장거리미사일 발사와 함께 핵탄두의 소형화·경량화를 위한 추가적인 핵실험도 강행할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 이에 따라 남북한이 상호 인식에서 접점을 찾지 못한 지난한 과제로 전망된다.

다만 한반도 정세에 키를 쥐는 미국이 북한에 대해 어떤 정책을 선택할지에 따라 어느 정도의 '유동성'은 있다고 볼 수 있다. 북한의 핵·미사일 고도화 전략의 목적은 미국으로 하여금 북한을 핵보유국으로 인정토록 하면서 정전협정의 평화협정화 협상에 응하도록 하는 것이다. 물론 미국이 이런 북한의 요구사항을 들어줄 가능성은 전혀 없고, 예상되는 미국의 반응은 크게 두 가지다. 하나는 북한에 대한 군사적 조치를 거론하면서 외교적·경제적 제재의 고삐를 바짝 쥐는 것이다. 북한을 국제금융망에서 퇴출시키고, 다른 국가들에게 북한과의 외교단절을 요구하는 것을 보다 본격적으로 추진할 수 있다. 서맨사 파워 유엔주재 미국 대사는 2016년 10월 한국을 방문해 “북한을 압박하기 위해 모든 도구를 사용할 것”이라고 밝혔다. 이럴 경우 남북한 간의 적대 인식도 보다 심화될 것이다.

다른 하나는 미국이 다양한 형태의 당근을 북한에 제시하면서 북한

을 대화의 장으로 끌어내는 것이다. 현재 미국의 재야에는 다양한 형태의 대북 협상안이 제시되고 있다. 한 예로 한반도비핵화는 ‘장기 과제’로 돌리고, 북한의 핵·미사일 실험 동결과 북한의 NPT 복귀 등을 의제로 한 협상이다. 그래서 이런 협상이 성과를 내 북핵의 비핵화에 중대한 진전이 이뤄질 가능성이 있으면 한미 군사훈련 중지와 북미 불가침 조약 등이 협상의제에 포함돼야 한다는 것이다. 미국의 새 정부가 이런 협상안을 수용할 경우, 중국도 이를 환영할 것이다. 이럴 경우 박근혜 정부도 지금까지와 같은 대북 강경입장을 유지하기 어려워지고, 남북 간 적대인식도 어느 정도 완화될 수 있을 것이다. 마치 1970년대 초 미국과 중국 간의 데탕트의 결과로 남북 간에 대화무드가 조성된 것과 같은 맥락이다.

북한이 핵과 미사일을 고도화하는 배경으로는 세 가지가 거론된다. 첫째는 김일성 가문에 의한 수령체제의 영원한 유지이고, 둘째는 미국의 대북 적대시 정책의 타파이고, 셋째는 이른바 ‘통일대전’의 승리를 위한 것이다. 그러나 배경이야 어찌됐든, 북한이 핵실험을 잇따라 하고, 각종 미사일을 수시로 발사하면서 ‘선제공격’ 운운하는 호전성을 유지하는 한 남북관계는 적대적 인식에서 벗어나기 어려울 것이다. 내년 한국 대선에서 진보 정권이 들어선다 해도 마찬가지일 것이다. 북한에 대한 ‘유연한 접근’을 강조하는 진보 정권이라 하더라도 북한이 남한을 공격하겠다고 연일 위협하고 있는 상황에서 대북 유화책을 제시하기는 어렵기 때문이다. 이는 고고도미사일방어체계인 사드의 남한 배치를 반대했던 국민의 당이 북한의 SLBM 시험발사 성공으로 사드 배치찬성 여론이 높아지자 출구전략을 모색하고 있는 것이나, 더민주 당도 사드 배치 반대를 당론으로 결정하지 못한 데에서 시사점을 찾을 수 있다. 따라서 남북한이 현재의 적대 인식에서 벗어나 공존 인식을 회복하기 위해서는 북한이 핵·미사일 고도화를 중지하고 ‘핵 선제공격’

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

등의 호전성을 버려야 한다.

그러나 북한이 이런 결단을 스스로 내릴 가능성은 전무한 상황이다. 따라서 북한으로 하여금 핵·미사일 고도화가 유명무실하다는 점을 인식토록 하는 것이 필요하다. 북한식 표현에 따르면 핵과 미사일을 ‘낮전 등화’하는 것이다. 낮에 전등을 켤 필요가 없듯이 핵과 미사일을 쓸모없게 한다는 의미다. 이를 위해서는 북한 핵문제 해결은 장기적인 과제라는 대전제 하에 세 가지 전략적 방향이 있다. 첫째는 남한의 국방력을 대폭 증강시키는 것이고, 둘째는 대북제재와 막후협상을 병행하는 것이며, 셋째는 남한내부의 단결을 공고히 하는 것이다.

국방력 강화를 첫손가락에 꼽은 이유는 북한 핵·미사일 문제가 본질적으로 정치·외교문제라기보다는 군사문제이기 때문이다. 휴전협정 조인 이후 북한은 수많은 도발을 저질렀으나, 형식적이거나 유감을 표명한 것은 1976년 판문점 도끼만행 사건과 1996년 강릉 잠수함 침투 뿐이다. 전자(前者)때는 한미 군의 단호한 응징에, 후자(後者)때는 북한이 ‘고난의 행군’을 할 때였기 때문인 것으로 분석된다. 북한이 핵·미사일 문제에 대해 생각을 고치게 되는 경우는 한미의 방어력을 뚫기가 어렵다고 판단할 경우일 것이다. 군사력에서 운동장이 북한에 유리한 쪽으로 너무 기울어지면 북한이 한미의 경로나 설득에 귀를 기울이지 않게 될 것이 자명하다. 물론 한미의 군사력 강화 방안에 대해서는 여러 가지 형태가 있고, 핵무기 보유 등을 놓고 논란이 있을 수 있다. 그러나 분명한 것은 한미가 군사력 강화에 매진하는 모습만은 보여주어야 한다. 공군력을 포함한 첨단재래식 공격무기와 탐지장비를 확보하면서 한국형미사일 방어체계나 킬 체인을 앞당겨야 한다.

대북제재와 막후협상을 병행해야 한다는 것은 북한의 핵보유 목적이 앞에서 설명한 것처럼 다기적(多岐的)이기 때문이다. 북한이 2016년 처럼 핵·미사일 고도화라는 도발로 질주하면 강력한 제재를 시행하는

것은 당연하다. 그러나 북한이 이라크나 리비아 사태를 보고 체제보장을 위해 핵무기 보유에 더욱 집착하고 있다는 평가는 치지도외(置之度外)만 할 대목은 아닌 것이다. 여기서 북한과 막후대화의 필요성이 생기는 것이다. 즉 북한의 도발에는 강력히 응징하면서도 북한의 '속내'를 탐색하기 위한 협상은 유용한 것일 수 있다. 특히 미국의 새 정부가 북한과 협상하겠다고 나설 때 이런 스탠스의 효용가치는 매우 높아질 수 있다. 1990년도 후반 북한과 미사일 문제를 타결하고 관계정상화로 나간다고 결정한 미국은 한국의 입장에 대한 고려없이 단독으로 북한과 협상에 나선바 있다.

남한 내부 사회가 지금까지 흘러온대로 안보 이슈를 놓고 사사건건 대치하는 한, 북한의 대남 인식이 긍정적으로 돌아서긴 어려운 것으로 보인다. 북한 핵의 실전배치가 얼마 남지 않은 상황에서 이런 상황이 지속되서는 곤란하다. 물론 안보 이슈에 대한 토론은 필요하다. 그러나 진영 논리를 미리 정해놓고 어떤 상황변경이 와도 진영 논리를 고집하는 경직성에서는 벗어나야 한다. 대화는 '비접한 것'으로, '제재'는 '전쟁'으로 획일적으로 고집하는 집착에서 탈피해야 한다. 더 이상 정파와 이념에 따라 춤을 추지말고 오로지 국익을 극대화하는 방향으로 논의가 이루어져 가장 합리적인 대안을 선택할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정치지도자들, 특히 대통령의 대북 인식과 정세판단 능력이 매우 중요하다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

2016년 7월 통일연구원이 실시한 '전문가 설문조사'에서는 '남북한이 노력 여하에 따라 서로 바라보는 인식의 격차를 줄일 수 있다'는데 동의한 측이 65.7%, 동의하지 않는 측이 28.6%로 각각 나왔다. 동의가 2배 이상 높게 나온 것이다. 그렇다면 남북한이 어떤 조치를 취해야 상호 인식 차이를 좁힐 수 있는 접점을 찾을 수 있을까?

먼저 북한 쪽을 보면 금년 들어 본격화되고 있는 핵·미사일 고도화작업을 중단하고 협상의 조건을 제시하는 것이 우선적으로 요구된다고 판단된다. 그렇지 않고 북한이 이 정책을 계속 추진하는 한 해결의 실마리를 찾을 가능성은 거의 없기 때문이다. '전문가 설문조사'에서도 '북한이 핵·미사일 문제 개선에 대한 가시적 조치를 취해야 한다'는 대목이 73.9%로 '각종 테러와 군사적 도발을 중지해야 한다'(13%), '대남 비방을 중지해야 한다'(8.7%)'는 등 다른 요인들보다 압도적으로 높았다. 특히 보수층(80%)과 진보층(73.7%) 간의 차이도 별로 없었다.

남한 쪽에서는 대북제재는 지속하되 어떻게 해서든지 북한과의 막후협상을 모색하는 것이 요구된다. 남북회담이든, 6자회담이든, 또 다른 형태의 국제회담이든, 회담을 통해 현재의 긴장국면을 협상국면으로 돌릴 필요가 있다. 미국 외교협회(CFR)가 9월 말 발간한 대북 보고서에는 '핵동결 협상'이 포함돼 있다. 실현 가능성은 미지수이지만 제재와 함께 협상도 해야 한다는 목소리가 미국에서 나오고 있는 것이다. 이란문제 해결에서 나타나듯이 '제재'는 '협상'과 짝을 이루어야 효과가 나기 때문이다. 그런데 북한과 회담을 한다고 해서, 과거의 '지원 일변도'식으로 하는 것은 지양해야 한다. '전문가 설문조사' 결과 '북한의 핵고도화에도 불구하고 북한과 협상에 나서야 한다'는 37.0%, '북한의 비핵화를 위한 회담과 함께 정전협정의 평화협정화를 위한 국제회담도 추진해야 한다'는 23.9%로 나왔다.

그러나 '남한 정권이 바뀌더라도 대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다'는 항목에도 19.6%가 나왔다. 현재의 대북제재를 지속해야 한다는 견해도 일정부분 나온 것이다. 물론 보수층과 진보층에 따라 견해 차이가 있다. 보수층은 '남한 정권이 바뀌더라도 대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다'는 항목이 40%를 차지, 평균보다 2배 가까이 됐다. 특히 '북한의 핵고도화에도 불구하고 북한과 협상에 나서야 한다'(20%), '북한의 비핵화를 위한 회담과 함께 정전협정의 평화협정화를 위한 국제회담도 추진해야 한다'(10%)를 합친 것보다 높았다. 반면 진보층은 '남한 정권이 바뀌더라도 대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다'는 항목에 15.8%만 동의하고, '북한의 핵고도화에도 불구하고 북한과 협상에 나서야 한다'가 36.8%, '북한의 비핵화를 위한 회담과 함께 정전협정의 평화협정화를 위한 국제회담도 추진해야 한다'가 31.6%로 나왔다. 즉 보수층은 '제재'에, 진보층은 '협상'에 보다 역점을 두고 있는 것으로 나타났다.

IV. 북핵문제와 남북관계에 대한 영향

김상기(통일연구원)



1. 남북관계 변수로서 북핵문제

2016년 남북관계는 교류와 협력은 물론 군사 핫 라인(hot line)마저 완전히 단절되었고, 상호 비난이 난무하는 가운데 적대성은 더욱 심화되었다. 남북관계 단절의 계기는 북한의 4차 핵실험이었다. 지난 2006년 이후 이미 세 차례의 핵실험을 단행한 바 있는 북한은 2016년 1월 6일 네 번째 핵실험을 전격적으로 감행하였고, 그로부터 한 달 뒤에는 장거리 로켓 발사 실험을 진행했다. 북한의 핵·미사일 실험 이후 한국은 개성공단을 포함한 모든 대북 교류의 전면 중단을 발표했으며, 국제사회는 유엔 안보리를 통해 대북제재 강화를 결의하고 이행에 착수했다. 북한은 이에 반발하면서 다수의 단·중거리 미사일 발사 실험을 거듭했고, 한국과 미국은 북한을 겨냥하여 역대 최대의 연합군사훈련을 실시하였다. 1991년 남북기본합의서 채택 이후 부침을 거듭했음에도 불구하고 대화 또는 교류의 끈을 놓지 않았던 남북관계는 2016년에 이르러 전면적 단절의 ‘강대강’ 대립국면에 놓여있다. 더욱이 9월 9일 단행된 북한의 5차 핵실험은 향후 남북관계의 향방을 더욱 예측하기 더욱 어렵게 만들었다.

현재 한반도의 상황과 같은 핵 비대칭 조건은 핵보유국의 상대국에 대한 군사적 도발의 가능성을 증가시키며 그에 따라 양자 간 긴장과 갈등이 더욱 증폭될 수 있다는 주장이 존재한다.⁶⁵⁾ 또한 안보딜레마(security dilemma)의 논리는 한 국가의 무력증강이 다른 국가의 안보

⁶⁵⁾ Robert Rauchhaus, “Evaluating the Nuclear Peace Hypothesis: A Quantitative Approach,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2 (2009), pp. 258~277; Kyle Beardsley and Victor Asal, “Winning with the Bomb,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2 (2009), pp. 278~301; Mark S. Bell and Nicholas L. Miller, “Questioning the Effect of Nuclear Weapons on Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, no. 1 (2015), pp. 74~92.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

위협을 초래할 수 있다는 것으로서, 국가 간 갈등과 군사적 긴장의 중요한 요인을 설명한다.⁶⁶⁾ 핵무기 또는 무력증강과 국제정치의 상관관계에 관한 이러한 주장들을 한반도에 그대로 적용한다면, 2016년 현재 남북관계 전면적 단절의 책임은 다른 무엇도 아닌 바로 북한의 핵무력 확보와 남북한 간 핵 비대칭 조건의 형성에 있다고 볼 수 있다. 이러한 설명은 또한 북한의 비핵화가 이루어지지 않는다면 남북관계의 개선은 요원한 과제일 것이며 남북관계 경색의 장기화가 불가피하다는 주장으로 이어질 수 있다.

남북한 관계에 있어서 위와 같은 주장은 얼마나 타당하며 실제로 부합하는가? 본 장에서는 남북관계 경색의 원인이 전적으로 핵 비대칭 조건의 형성에 있다는 주장에 의문을 제기한다. 즉, 핵 비대칭이 한반도의 불안정 및 남북한 간 갈등과 긴장을 유발하는 요인 중 하나지만, 그 조건만으로는 2016년 현재와 같은 남북관계의 심각한 경색이 충분히 설명되지 않는다. 따라서 본 장에서는 핵 비대칭 조건의 형성이라는 구조적 요인뿐 아니라 행위자 측면의 요인, 즉 남북한의 인식과 전략에 주목함으로써 남북관계 경색의 원인을 보다 종합적으로 분석하고자 한다.

북핵문제와 남북관계를 탐구하는 여러 기존 연구들이 존재하며,⁶⁷⁾

⁶⁶⁾ Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, vol. 30, no. 2 (1978), pp. 186~187; Charles L. Glaser, "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, vol. 50, no. 1 (1997), pp. 171~201; Ken Booth and Nicholas Wheeler, *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics* (Palgrave Macmillan, 2011).

⁶⁷⁾ 예를 들어, 남광규, "북핵문제와 남북관계: 6자회담과 남한의 역할," 『통일전략』, 제5권 1호 (2005), pp. 74~99; 강성운, "남북관계와 북핵문제," 『통일논총』, 제4집 (2005), pp. 79~93; 황지환, "남북정상회담과 북핵문제: 한반도 리더십 변수의 재검토," 『국제관계연구』, 제18권 1호 (2013), pp. 39~65; 엄상윤, "북핵문제와 남북한 관계의 상관성," 송대성 외, 『북핵문제: 국제관계와 비핵화 방안』 (성남: 세종연구소, 2014), pp. 357~384.

대부분의 연구들은 북핵문제와 남북관계의 개별적 분석, 북핵문제 해결 과제를 둘러싼 정책적 논의, 또는 남북정상회담 개최 관련 논의 등에 초점을 맞춰왔다. 특히 엄상윤은 체계적인 분석틀을 통해 북핵문제와 남북관계라는 두 변수 사이의 인과관계를 밝히는 연구결과를 제시한다.⁶⁸⁾ 하지만 그의 연구도 남북관계가 북핵문제의 종속변수라는 일종의 통념적 견해에서 벗어나지는 않으며, “남북관계의 북핵문제 종속화 자체는 우리의 역량만으로는 해결하기 어려운 구조적 제약으로 작용한다”는 분석 결과를 제시한다.⁶⁹⁾ 또한 김상기의 최근 연구는 북핵 고도화가 남북 간 군사적 위기 발생 가능성 및 위기교섭능력 변화에 미치는 영향을 탐구하면서 북핵문제와 남북관계의 상관관계에 대한 이해의 폭을 확장하지만, 남한과 북한이라는 행위자의 인식과 전략에 주목하지는 않는다.⁷⁰⁾

기존 연구들과 달리 본 장에서는 북핵문제와 남북관계 사이에 존재하는 인과적 메커니즘(mechanism)을 구조적 요인과 행위자 요인으로 나누어 분석한다. 이를 통해 핵 비대칭이라는 구조적 요인 자체는 통념적 견해에 비해서 남북관계에 대한 구속력이 약할 수 있으며, 핵문제에 관한 남북한의 인식과 전략적 갈등이 남북관계의 경색을 더욱 촉진하는 요인으로 작용한다는 것을 보여준다. 이러한 분석 결과의 함의는 북한의 핵무기 보유로 형성된 한반도의 핵 비대칭 조건에서도 남북관계 개선의 여지는 존재하며, 행위자의 인식과 정책의 변화가 남북관계의 개선을 추동할 수 있다는 것이다.

이를 위해 아래에서는 첫째, 남북관계의 변수로서 핵 비대칭이라는

⁶⁸⁾ 엄상윤, 위의 글, pp. 357~384.

⁶⁹⁾ 위의 글, pp. 357~384.

⁷⁰⁾ 김상기, “남북관계에 대한 파급영향,” 정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 117~149.

구조적 요인의 효과를 군사적 위기의 발생 가능성 및 안보딜레마 효과의 측면에서 이론적, 경험적으로 검토한다. 둘째, 북한의 국제관계 인식과 핵전략 그리고 남한의 대북 인식과 정책을 검토하여, 남한과 북한의 인식과 전략이 남북관계에 미치는 영향을 검토한다. 마지막으로, 한반도 핵 비대칭 시대 남북관계 개선의 전망과 향후 과제에 대해 논한다.

2. 핵 비대칭과 남북관계

남북관계 경색의 원인을 규명하기 위해서는 우선 구조적 요인으로서 핵 비대칭의 효과를 검토해야 한다. 국제관계에 있어서 핵확산 또는 한 국가의 핵 지위 변화는 기본적으로 군사·안보적 의미를 가진다. 따라서 핵무기의 효과에 관한 기존의 많은 연구들은 핵무기가 국가 간 군사적 분쟁을 촉진하는지를 밝히는데 초점을 맞추어왔다. 핵무기가 군사적 위기를 유발하고 분쟁을 촉진한다면 국제관계는 더욱 불안정해질 것이며, 관계의 개선과 협력의 가능성은 감소할 것이다. 한 국가의 핵 지위 변화 또는 양자 간 핵 비대칭 조건의 형성은 또한 안보딜레마를 야기하는 원인으로 작용할 수 있으며, 그 때 국가 간 관계는 긴장과 갈등에서 벗어나기 쉽지 않다. 이러한 상황들은 남북한 관계에도 유사하게 적용될 가능성을 가진다.

이러한 배경에서 이 절에서는 우선 국제체제 수준에서 핵무기의 일반적 효과를 탐구해온 선행연구의 결과들을 검토하고 핵 비대칭의 조건이 북한의 대남 군사도발을 촉진하면서 남북 간 군사적 위기의 가능성을 증가시키는지를 경험적으로 평가한다. 다음으로 핵 비대칭으로 인한 안보딜레마의 효과를 검토하고 남북한의 인식과 행태 혹은 전략이 남북관계 경색의 요인으로 작용할 가능성을 제기한다.

가. 핵 비대칭과 군사적 분쟁의 가능성

핵무기가 국제안보 또는 평화에 어떤 영향을 미치는지 그리고 보다 구체적으로는 군사적 분쟁을 촉진하는지 여부에 대한 기존 연구들의 주장은 일치되지 않으며, 매우 논쟁적이다. 어떤 학자들은 핵무기의 가공할 파괴력은 전쟁을 억지하는 근거가 되며, 핵확산이 군사분쟁 가능성을 줄이고 평화를 촉진한다고 주장한다.⁷¹⁾ 전쟁에 따른 손익을 계산하는 합리적(rational) 행위자들에게 있어서 핵무기는 공격용이 아닌 억지를 위한 수단으로서 역할을 한다는 것이다. 반면 다른 학자들은 핵무기가 우발적 요인과 오인(misperception) 또는 예방적 목적 등에 의해 사용될 가능성을 배제하기 어려우며 따라서 핵확산이 국제적 긴장과 갈등을 유발하고, 재래식 군사분쟁을 촉진하는 요인이 된다고 주장한다.⁷²⁾

핵확산의 효과에 관한 위와 같은 전통적인 낙관론과 비관론에서 벗어나 다른 주장을 하는 연구들도 존재한다. 그 중 하나는 핵확산이 강대국 간 대규모 전쟁을 억지하는 효과를 가지지만, 보다 낮은 수준에서의 군사분쟁은 오히려 촉진할 수도 있다는 것이다. 이러한 효과는 이른바 안정-불안정의 역설(stability-instability paradox)로 일컬어지며, 냉전시대 제3세계에서 빈발한 군사분쟁들이 사례가 될 수 있다.⁷³⁾ 또 다른

71) 핵확산 효과에 관한 낙관론과 관련하여 다음 참조. Kenneth N. Waltz, "Nuclear Myths and Political Realities," *American Political Science Review*, vol. 84, no. 3 (1990), pp. 731~745; John J. Mearsheimer, "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe," *International Security*, vol 9, no. 3 (1984), pp. 19~46.

72) 핵확산 관련 비관론과 관련하여 다음 참조. Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1984); Scott D. Sagan, "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons," *International Security*, vol. 18, no. 4 (1994), pp. 66~107.

73) Glenn Snyder, "The Balance of Power and the Balance of Terror," in

연구는 핵확산과 군사분쟁의 증가 또는 감소 사이에는 분명하고 일관된 인과관계가 존재하지 않으며, 핵무기의 효과는 보유국의 국제정치적 영향력 증대라는 측면에서 유효할 뿐이라고 주장한다.⁷⁴⁾

이와 같이 핵무기가 국제적 불안정과 군사분쟁을 유발하는지에 관한 엇갈리는 주장들이 존재하는 가운데, 최근의 연구들은 양자관계에서 둘 중 한 국가만 핵무기를 보유한 핵 비대칭 관계(nuclear asymmetric dyad)에서 군사적 분쟁 혹은 위기가 발생할 가능성을 탐구해왔다.⁷⁵⁾ 이 연구들은 핵 비대칭 조건에서 핵보유국이 비핵국가를 대상으로 대규모 재래식 전쟁까지는 아니더라도 저강도의 군사적 분쟁(low-level military conflict)을 개시할 가능성이 높아진다는 통계적 분석 결과를 제시한다.⁷⁶⁾ 핵무기를 보유한 국가가 비핵국가에 군사적 도발을 감행할 경우, 그 비핵국가는 자신이 감당해야 할 비용으로 인해 마땅한 보복적 대응을 하기 어려울 것이라고 간주될 수 있기 때문이다. 이러한 선행연구의 결과는 핵 비대칭 조건에서는 낙관론자들이 제시하는 핵평화의 가설(nuclear peace hypothesis)이 적용되지 않을 수 있으며, 군사분쟁의 발생 가능성이 상대적으로 높은 긴장과 갈등상태가 지속될 수 있음을 의미한다. 이 결과를 한반도에 적용한다면, 우리는 핵 비대칭

Balance of Power, ed. Paul Seabury (San Francisco: Chandler, 1965).

⁷⁴⁾ Erik Gartzke and Dong-Joon Jo, "Bargaining, Nuclear Proliferation, and Interstate Disputes," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2 (2009), pp. 209~233.

⁷⁵⁾ 예를 들어, Rauchhaus, "Evaluating the Nuclear Peace Hypothesis: A Quantitative Approach," pp. 258~277; Bell and Miller, "Questioning the Effect of Nuclear Weapons on Conflict," pp. 74~92.

⁷⁶⁾ 여기서 전쟁은 1,000명 이상의 사망자가 발생하는 경우를 의미한다. 라우카우스(Rauchhaus)가 핵 비대칭 조건에서 저강도 분쟁뿐 아니라 전쟁의 가능성이 증가한다는 분석결과를 제시하는 반면, 벨과 밀러(Bell and Miller)는 단지 저강도 분쟁의 가능성이 증가할 뿐이라는 경험적 증거를 제시한다. Rauchhaus, *Ibid.*, pp. 258~277; Bell and Miller, *Ibid.*, pp. 74~92.

조건의 형성으로 인해 북한의 대남 군사적 도발과 그에 따른 남북 간 군사적 충돌의 발생 가능성이 증가하고, 남북관계 경색의 지속을 피하기 어려울 것이라 추론할 수 있다.

그러나 핵 비대칭 상황에서 군사분쟁의 가능성을 탐구하는 연구들은 한반도의 상황에 적용될 수 있는 또 하나의 조건을 제시한다. 그 조건은 재래식 군사능력의 우열이다. 특히 벨과 밀러(Bell and Miller)는 핵 비대칭 조건이 군사적 위기를 촉발하는데 있어서 상황적 변수로서 재래식 군사능력 격차의 유의미성을 지적하면서, 재래식 군사력 측면에서 비핵국가의 능력이 핵보유국보다 우월할 때 핵보유국이 군사적 분쟁을 개시하기는 어려울 것이라는 경험적 분석결과를 제시한다.⁷⁷⁾ 핵 비대칭 조건에서도 비핵국가의 재래식 군사력의 우월함이 억지력으로 작용할 수 있다는 의미이다. 이와 같은 연구결과를 한반도에 적용한다면, 우리는 북한이 핵보유에도 불구하고 재래식 군사력이 우월한 남한에 대해 군사적 분쟁을 개시하기는 어려울 것이라는 추론을 도출할 수 있다.⁷⁸⁾ 이러한 추론은 또한 핵 비대칭에도 불구하고 남북한 간 군사적 긴장 고조의 위험은 크지 않을 수 있으며, 따라서 핵 비대칭이라는 구조적 요인이 남북관계의 경색을 지속시키는 구속력도 크지는 않을 수 있다는 것을 의미한다.

국가들의 핵 지위 변화 또는 핵 비대칭 조건의 형성이 초래하는 효과

⁷⁷⁾ Bell and Miller, *Ibid.*, pp. 74~92.

⁷⁸⁾ 남한의 재래식 군사력이 북한보다 우월하다는 평가는 군사비 지출 규모에 근거한 것으로서, 미국 국무부가 발표한 자료에 따르면 2012년 기준으로 남한의 군사비는 북한의 9배를 상회한다. U.S. Department of State, "World Military Expenditures and Arms Transfers, 2015 Edition," (U.S. Department of State, December 2015). <<http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2015/index.htm>>. (검색일: 2016.9.5). 남북한 간 재래식 군사력의 우열에 대한 상세한 설명은 다음 참조. 김상기, "남북관계에 대한 파급영향," pp. 117~149; 함택영, "북한 군사력 및 군사위협 평가 재론," 『현대북한연구』, 제7권 3호 (2005), pp. 53~96; 이정우, "북한의 재래식 군사력 평가와 대남 군사위협의 변화," 『현대북한연구』, 제17권 2호 (2014), pp. 296~331.

에 관한 선행연구들은 위와 같이 상반된 추론을 가능하게 한다. 이 추론들은 북한의 핵 개발 이후 북한의 대남 군사도발 자료를 이용하여 경험적으로 평가될 수 있다. 북한의 핵보유 시점은 분명하지 않지만, 여기서는 북한이 핵실험을 처음으로 단행한 2006년 10월의 이듬해인 2007년을 하나의 시점으로 가정하며, 다음으로는 핵탄두의 소형화 및 경량화 측면에서 기술적 진전이 있었다고 평가되는 2013년 3차 핵실험을 또 다른 기준으로 간주한다.

우선, 2007년을 핵보유 시점으로 할 때, 우리는 합동참모본부의 『군사정전위원회편람』을 활용하여 북한의 대남 군사도발 사례들을 분석할 수 있다. 이 자료는 북한의 정전협정 위반 주요 사례들을 2009년까지만 기록하는 한계를 가지지만, 2007년 이전과 이후 북한의 대남 국지도발을 비교할 수 있는 기회를 제공한다.⁷⁹⁾ 이 자료에 따르면, 북한의 핵보유, 즉 한반도 핵 비대칭 조건의 형성 이후 북한의 대남 군사도발 빈도는 오히려 감소한 것으로 보인다. 유엔군사정전위원회 보고에 따르면 2007년부터 2009년 사이에 북한이 정전협정을 위반한 주요 사례는 3건으로서 그 이전보다 적다(표 IV-1 참조). 또한 질적인 측면에서 중요한 군사적 위기로 간주될 수 있는 교전 여부에 초점을 맞출 때에도, 2007년 이후에는 2009년에 발생한 서해상에서의 북한 경비정과의 교전 1건이 보고되며, 이는 1999년과 2002년에 각각 발생한 연평해전과 비교할 때 더욱 심각한 충돌이라 보기 어렵다. 이러한 사실은 북한의 핵보유 및 핵 비대칭 조건의 형성이 북한의 대남 군사도발을 촉진함으로 인해서 남북한 간 군사적 위기를 고조시킨다고 단정하기가

⁷⁹⁾ 이 자료에서 북한의 정전협정 주요 위반 사건은 “유엔사 측 군사정전위원회에서 북측에 공식 항의한 내용과 유엔군사령부에서 보도한 내용을 기준으로” 기록되며, 육상위반은 군사분계선 침투, 지뢰매설, 비무장지대 내 총격 등을 포함하며, 해상위반은 해역 침범, 포격 등, 그리고 공중 사건은 영공 침범 등을 포괄한다. 합동작전본부 군정위 연락단 편, 『군사정전위원회편람 제8집』(서울: 합동참모본부, 2010), pp. 227~272.

어려울 수 있다는 점을 보여준다.

표 IV-1 >> 북한의 정전협정 주요 위반 사례

구분	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
육상	7	2	2	2	1	5	4	10	3	1	2	5	2	5	4	4	2	1	1	0
해상	0	1	0	0	0	0	1	1	3	1	0	4	1	0	0	0	0	0	0	1
공중	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
소계	7	3	2	2	1	5	5	11	6	2	2	9	3	6	4	4	2	1	1	1

자료: 합동작전본부 군정위연락단 편, 『군사정전위원회편람 제8집』.

위와 같은 결과는 분석기간을 2009년 이후로 확장하여 북한이 3차 핵실험을 단행한 2013년을 기준으로 대남 군사도발의 변화를 분석할 때에도 크게 달라지지 않는다.⁸⁰⁾ 국방부가 발간한 『2014 국방백서』는 2010년부터 2014년까지 북한의 대남 국지도발 사례를 제시하는데, 이 자료에 따르면 북한의 대남 국지도발은 2010년에 10회였으나, 2011년에 22회, 2012년에 26회, 2013년 32회, 그리고 2014년에는 45회에 이르렀다.⁸¹⁾ 이러한 추세는 핵 비대칭으로 인해 북한의 대남 군사도발이 증가하고 그에 따라 한반도의 군사적 긴장이 고조된다는 해석을 가능하게 할 수도 있다. 그러나 개별 사례들에 대한 기술에 따르면 이러한 해석이 무리일 수도 있다는 것을 알 수 있다.⁸²⁾ 2010년대 대남 국지도발 증가분의 대다수는 NLL 침범인데, 대부분의 경우 한국 경비정의 경고에 따라 북으로 되돌아갔으며, 그 중 적지 않은 사례는 북한의 어(상)선에 의한 것이었고, 이러한 사례를 심각한 사안

⁸⁰⁾ 북핵문제와 2010년대 북한의 대남 국지도발의 상관관계에 대한 보다 상세한 설명은 다음 참조. 김상기, “남북관계에 대한 파급영향,” pp. 117~149.

⁸¹⁾ 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』, pp. 251~255.

⁸²⁾ 김상기, “남북관계에 대한 파급영향,” pp. 117~149.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

으로 간주하기도 어렵다.⁸³⁾ 2010년 북한의 연평도 포격사건은 분명한 군사적 위기였지만, 앞서 언급했듯이 북한의 핵실험 이전에도 연평해전과 같은 군사적 충돌이 발생한 바 있음을 감안할 필요가 있다.⁸⁴⁾

결과적으로 북한의 핵보유 그리고 한반도의 핵 비대칭 조건이 북한의 대남 군사도발을 촉진하고 그에 따라 남북한 간 군사적 위기의 심각성이 증폭되었다고 보기는 어려울 것 같다. 이러한 결과는 벨과 밀러의 연구가 함의하듯이 남한의 재래식 군사력 우월성에 의한 억지와 관계될 수 있으며, 또한 (뒤에서 설명할) 북한의 핵 개발 의도가 대남 군사도발보다는 자신의 체제 보전을 위한 생존에 초점이 맞추어져 있기 때문일 수도 있다. 결국 위와 같은 분석 결과는 핵 비대칭 조건의 형성이라는 구조적 요인이 북한의 대남 군사도발 및 그에 따른 남북 간 군사적 충돌 위기를 고조시키기 때문에 남북관계의 경색이 불가피하다는 추론은 사실과 다를 수 있다는 것을 보여준다.

나. 핵 비대칭과 안보딜레마 효과

북한의 핵보유와 한반도 핵 비대칭 조건의 형성이라는 구조적 요인은 북한의 대남 군사도발을 실제적으로 촉진하지 않더라도 남북관계의 경색을 유발할 가능성이 있다. 그러한 가능성은 안보딜레마의 효과와 밀접하게 관계된다. 안보딜레마는 한 국가가 무력증강을 통해 안보를 추구할 때 다른 국가의 안전을 위협할 수 있다는 것으로 무정부상태(anarchy)로 존재하는 국제정치의 특징적 현상이다.⁸⁵⁾

⁸³⁾ 위의 글, pp. 117~149; 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』, pp. 251~255.

⁸⁴⁾ 김상기, “남북관계에 대한 파급영향,” pp. 117~149.

⁸⁵⁾ Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” pp. 186~187; Glaser, “The Security Dilemma Revisited,” pp. 171~201; Booth and Wheeler, *Security*

특히 왈츠(Waltz)와 같은 구조현실주의자들은 안보딜레마를 국제정치의 상수로 간주한다.⁸⁶⁾ 그 주장에 따르면, 국내정치와 달리 중앙의 권위체(central authority)가 존재하지 않는 국제관계에서 국가들은 항상 생존의 위협 혹은 불확실성에 노출되어 있으며, 어떤 국가가 무력을 증강할 때 그것은 그 자체로 타 국가들에게 위협이 될 수 있다.⁸⁷⁾ 안보딜레마가 발생할 때 해당 국가들은 군비경쟁을 가속화하며, 그에 따라 긴장과 갈등은 더욱 고조되고, 상호 협력은 매우 어려운 상황에 놓여질 수 있다. 안보딜레마로부터 완전히 비껴갈 수 있는 무기체계는 거의 없으며, 특히 핵무기는 일반적으로 그것이 가지는 가공할 파괴력으로 인해 안보딜레마 발생과 협력의 어려움을 초래하는 중요한 요인이 될 수 있다. 이와 같이 구조현실주의가 설명하는 안보딜레마의 효과에 주목한다면, 북한의 핵 개발 및 한반도의 핵 비대칭 조건은 반드시 대남 국지도발과 같은 직접적인 공세적 행동을 촉진하지 않더라도 2016년 현재와 같은 남북관계의 심각한 경색과 교류·협력의 단절을 설명하는 핵심적인 요인이 될 수 있다.

그러나, 이처럼 안보딜레마를 상수로 간주하는 이론적 설명은 어느 정도 허점을 가지는 것으로 보인다. 구조현실주의 이론에 따르면 안보딜레마의 효과는 국제관계에 무차별적으로 적용되어야 하지만, 실제로는 그렇지 않을 수 있기 때문이다. 구성주의 국제정치 이론가 웬트(Wendt)가 제시한 유명한 예를 들자면, “500개의 영국의 핵무기가 미국에 위협이 되지 않는데 반해서, 5개의 북한의 핵무기는 문제가

Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics.

⁸⁶⁾ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 186~187.

⁸⁷⁾ *Ibid.*, pp. 186~187; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2003); Booth and Wheeler, *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*, pp. 34~38.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

된다.”⁸⁸⁾ 마찬가지로 한국은 인접국인 중국의 수백 개의 핵무기를 중요한 위협으로 간주하지 않지만 북한의 핵보유는 중요한 문제로 인식한다. 즉, 한 국가가 무력증강을 추구할 때 또는 핵무기를 보유하게 될 때 안보딜레마는 항상 발생하는 것은 아니며, 그 발생의 수준도 차별화될 수 있다.

웬트는 핵 비대칭과 같은 물리적인 구조적 요인보다는 행위자인 국가 간 상호주관적(intersubjective) 인식, 정체성, 행태에 따라 안보딜레마의 발생 여부 또는 수준이 변할 수 있다고 주장한다.⁸⁹⁾ 안보딜레마는 사회적으로 구성된다는 의미이다. 즉 상호 간에 적대적 인식이 높고 서로 친구가 아닌 적으로 간주하면서 행동할 때, 안보딜레마는 심각해지는 반면, 반대의 경우에는 안보딜레마가 거의 발생하지 않을 수 있으며 국가 간 협력의 가능성은 증가할 수 있다. 이러한 주장은 위의 사례 즉 영국과 북한의 핵무기에 대한 미국의 상이한 대응 그리고 중국과 북한의 핵무기에 대한 한국의 차별적 반응을 설명한다. 결국 이와 같은 주장과 설명은 한반도에서 핵 비대칭 조건이라는 구조적 요인이 존재하더라도 남북한이라는 행위자의 인식과 전략의 적대성이 약해진다면 안보딜레마의 수준은 완화되고 협력의 가능성은 증가할 수 있다는 것을 함의한다.

또한 안보딜레마의 발생 여부 및 수준은 국가라는 행위자의 무력증강의 의도가 공격인지 아니면 방어인지 그리고 공격의 이득이 큰지 또는 방어의 이득이 크지에 따라 달라질 수 있다. 저비스(Jervis)에 따르면, 만약 한 국가가 팽창적 야욕을 가지고 무력증강을 한다면, 그때 안보딜레마의 효과는 뚜렷해지고 상호 간 협력은 어려워지게 된다.⁹⁰⁾

⁸⁸⁾ Alexander Wendt, “Constructing International Politics,” *International Security*, vol. 20, no. 1. (1995), pp. 71~81.

⁸⁹⁾ *Ibid.*, pp. 71~81.

그러나 공격보다 방어를 통해 더 큰 이득을 얻을 수 있으며, 방어를 주된 목적으로 무력증강을 추구할 때, 안보딜레마의 효과는 매우 약화되고 국가 간 협력의 가능성은 증가할 수 있다.⁹¹⁾ 앞서 검토한 구조현실주의 이론에 있어서 무력을 증강하는 국가의 동기의 불확실성이 상수로 간주된다면, 저비스의 공격-방어 균형이론에 있어서 국가의 무력증강 의도 혹은 동기는 변수가 될 수 있으며 안보딜레마 발생 여부 및 수준을 결정하는 중요한 요인이 된다.⁹²⁾

이러한 주장을 한반도에 적용할 때 우리는 북한의 핵 개발 의도 그리고 공격 또는 방어를 통해 얻을 수 있는 이득 차이에 따라 핵 비대칭이라는 구조적 조건이 심각한 안보딜레마를 발생시킬 수도 또는 그렇지 않을 수도 있다는 것을 알 수 있다. 본 연구보고서의 공동연구진이 진행한 ‘전문가 설문조사’에서, 전체 응답자 70명 중 49명(70%)이 “북한이 체제 유지, 방어를 목적으로 핵무기를 개발하고 있다”는 주장에 매우 또는 대체로 동의했다([부록] 참조). 즉, 다수의 전문가들은 북한의 핵무기가 주로 체제 방어적 목적을 가진다고 인식한다. 그렇다면, 저비스의 주장을 함께 감안할 때, 북한의 핵 개발 및 그로 인한 핵 비대칭 조건의 형성은 남북한 간 안보딜레마의 촉발과 남북관계의 경색을 충분히 설명하는 요인이라고 평가하기 어려울 수 있다. 결국 현재 우리가 마주하고 있는 남북관계의 심각한 경색은 북한 핵 개발의 의도와 목적에 대한 인식 문제와 밀접하게 관련된다고 볼 수 있다.

결과적으로, 본 연구는 구조적 요인으로서 핵 비대칭의 남북관계에 대한 구속력이 통념적 견해에 비해서 크지 않다고 주장한다. 물론 북한의 핵 개발과 핵 비대칭의 남북관계 경색 효과를 부인하는 것은 아니다.

⁹⁰⁾ Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” pp. 186~187.

⁹¹⁾ *Ibid.*, pp. 186~187.

⁹²⁾ *Ibid.*, pp. 186~187; Glaser, “The Security Dilemma Revisited,” pp. 171~201.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

항시적으로 군사적 대치상태에 있는 남북관계에서 안보딜레마의 발생은 피하기 어려우며, 더욱이 오인 또는 우발적 요인에 의한 핵무기 사용 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 점을 함께 고려할 때, 핵 비대칭이 남북한 간 긴장과 갈등 그리고 관계의 경색을 유발한다는 점을 부인할 수 없다. 그러나 본 연구가 지적하는 바는 핵 비대칭이라는 구조적 요인만으로는 남북관계의 경색을 충분히 설명하기 어려우며, 행위자 요인으로서 남북한의 인식과 행동 그리고 북한 핵 개발의 목적에 대한 인식문제가 구조적 요인과 더불어 남북관계의 경색을 촉진하는 중요한 원인일 수 있다는 것이다.

3. 남북한의 핵 인식과 전략 그리고 남북관계

위의 절에서는 북한의 핵 개발 이후 대남 국지도발 사례의 분석과 안보딜레마의 발생 가능성에 대한 검토를 통해 핵 비대칭이라는 구조적 요인 외에 남북한의 인식과 전략 혹은 정책이라는 행위자적 요인이 남북관계의 경색을 설명할 가능성을 제시하였다. 이 절에서는 행위자적 요인의 효과를 보다 분명하게 확인하기 위해 우선 북한의 핵 개발 의도를 포함한 인식과 전략을 살펴보고 그에 대한 남한의 인식과 전략을 검토하며, 다음으로는 구조적 요인과 행위자적 요인을 포괄하여 남북관계 경색의 요인을 종합적, 분석적으로 제시하고자 한다.

가. 북한의 인식과 전략

북한의 핵 개발에 관한 인식 또는 핵 개발 의도를 평가하기 위해 우선 북한의 국제관계에 대한 기본적 인식, 즉 국제관을 검토할 필요가

있다. 북한의 국제관을 단순화 또는 정형화시켜 설명하기는 쉽지 않지만, 현실주의 국제정치이론과 유사한 관점을 가지며 맑스-레닌주의적 특성을 함께 지닌다고 볼 수 있다.⁹³⁾ 북한은 국제관계의 주된 행위자를 국가(혹은 민족)로 인식하며, 특히 군사력의 중요성을 강조한다.⁹⁴⁾ 1960년대의 경제·국방 병진노선, 김정일 시대의 선군정치, 그리고 김정일의 경제·핵 병진노선은 북한이 인식하는 군 혹은 군사력의 중요성을 잘 드러낸다.⁹⁵⁾ 북한은 또한 국제관계를 협력보다는 대립과 갈등 중심으로 인식하는데, 북한이 인식하는 국가 간 갈등은 기본적으로 제국주의 세력의 탐욕에 기인하며, 국제질서의 특성은 자주성을 추구하는 국가와 제국주의 국가 간의 대결로 압축된다.⁹⁶⁾ 이와 같은 인식에 기초하여 북한은 외세의 군사·경제적 침탈을 차단하고 외부의 도움 없이 생존이 가능한 행동 원칙을 추구한다.⁹⁷⁾ 특히 ‘북한식 현실주의’가 주창하는 ‘자주’는 북한 외교정책의 기본 방향을 제시하며, ‘국가자주권 존중’은 북한 대외관계의 핵심적 원칙으로 작동한다.⁹⁸⁾

93) 우승지, “김정일 시대 북한의 국제관계론 이해를 위한 시론,” 『국제정치논총』, 제47집 4호 (2007), pp. 53~75; 김도형·최종진, “북한의 국제경제 세계관 분석: 이미지 이론을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제28권 4호 (2012), pp. 97~131.

94) 우승지, 위의 글, pp. 53~75.

95) 위의 글, p. 56.

96) 위의 글, p. 58. 백성호는 1995년부터 10년간 『로동신문』 사설 분석을 통해 해당시기 북한 외교정책의 가장 두드러진 특징이 반제국주의 노선임을 밝힌다. 백성호, “김일성 사후 북한 외교노선의 변화와 대외관계의 특징: 1995년부터 2004년까지 『로동신문』의 사설분석을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 4호 (2005), pp. 169~189.

97) 김갑식, “세계화·정보화와 북한의 국가정체성-‘주체 사회주의’의 지속과 변화,” 『통일정책연구』, 제13권 2호 (2004), pp. 145~169.

98) 국가자주권 존중의 원칙은 북한 헌법 17조를 통해 잘 드러난다. 이와 관련하여 다음 참조. 장명봉 편, 『최신 북한법령집: 북한법연구회 창립 20주년 기념 자료집』 (서울: 북한법연구회, 2013), p. 50; 윤대규·임을출, “동북아 안보레짐: 북한의 국제법적 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 제13권 3호 (2010), pp. 120~164; 구갑우·최완규, “북한의 동북아 지역정책,” 이수훈 편, 『북한의 국제관과 동북아 국제질서』 (서울: 한울아카데미, 2011).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

자주권을 강조하며 생존을 위해 군사력을 증시하는 북한의 국제관은 냉전 종식 이후 대외적 위협인식의 증대와 더불어 핵 개발의 추진을 설명한다. 북한의 핵프로그램은 1993년 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 탈퇴로 가시화 되었다. 한국전쟁 이후 지속되어왔던 미국의 대북제재가 여전한 가운데, 소련의 해체를 포함한 동구사회주의의 몰락은 북한 경제의 침체를 초래했으며, 러시아와 중국이 1991년과 1992년에 각각 한국과 대사급 수교를 맺은 이후 북한이 인식하는 정치·경제·외교적 고립은 심화되었다. 또한 남한의 군사력은 이미 1980년대 초반을 넘어서면서 북한을 능가하기 시작하였고, 1992년에는 북한의 약 1.5배에 이른 것으로 평가된다.⁹⁹⁾ 이와 같은 대외적 환경의 조성 그리고 특히 북한에 적대적인 세계 패권 국가 미국의 존재와 한미동맹은 북한에게 있어서는 생존에 대한 위협으로 인식되었고, 북한은 체제 보전을 핵심적 목표로 하는 생존전략을 추구하였으며 그 주된 수단은 핵프로그램의 추진이었다.

물론 체제 존속을 위한 외부 위협의 억지 목적 이외에도 북한체제 내부 결속 그리고 국제적 지위의 고양 등도 북한 핵 개발의 동기를 부분적으로 설명할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 그러나 1990년대 이래 2010년대까지 북한의 핵 개발의 가장 핵심적 동기가 체제의 보전이며, 억지의 주된 대상이 미국임은 대체로 분명해 보인다.¹⁰¹⁾ 1994년 1차 북핵 위기에

99) 함택영, “남북한의 군사력: 사실과 평가방법,” 『국제정치논총』, 제37집 1호 (1997), pp. 27~60; 함택영, “북한 군사력 및 군사위협 평가 재론,” pp. 53~96; 이정우, “북한의 재래식 군사력 평가와 대남 군사위협의 변화,” pp. 296~331.

100) Scott D. Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb,” *International Security*, vol. 21, no. 3 (1996/1997), pp. 54~86; 서동구, “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마,” 『통일정책연구』, 제23권 2호 (2014), pp. 85~113.

101) 북한은 가장 최근인 2016년 9월의 5차 핵실험에 대한 성명 발표에서도 그랬듯이 핵실험을 진행할 때마다 자신의 핵 개발 목적이 미국으로부터의 위협에 따른 생존권 수호에 있음을 강조해왔으며, 또한 침략적 적대세력에 의해 자신의 자주권이 먼저

따른 북미 간 제네바 합의부터 2012년 2·29 북미 합의에 이르기까지 핵협상에 있어서 북미관계의 개선 또는 정상화는 가장 중요한 이슈였고, (결국 실패로 돌아갔지만) 핵협상의 분수령이었다고 할 수 있는 2005년 6자회담 9·19 합의 과정에 있어서 중요한 논제는 북한의 체제 안전 보장 문제였다.¹⁰²⁾ 앞에서 이미 언급한 바와 같이 국내 다수의 전문가들은 북한 핵 개발의 주된 동기가 체제 보전을 위한 억지라는데 동의한다. 그리고 왈츠(Waltz)와 미어샤이머(Mearsheimer) 등의 국제정치학자들은 미국의 2003년 이라크 침공과 후세인 정권의 몰락은 북한의 위협인식을 더욱 가중시켰고, 대량살상무기를 포기하고 미국과 관계정상화를 시도한 리비아 카다피 정부가 미국을 비롯한 서방국가들에 의해 2011년 파멸된 것도 북한의 핵전략을 강화한 요인이 되었다고 지적한다.¹⁰³⁾

김정일 시대에 북한의 핵전략이 어느 정도 모호성을 띠었다면, 김정은 시대에 북한은 더욱 뚜렷하고 강화된 핵전략을 표출해왔다.¹⁰⁴⁾ 김정은 시대에 북한은 2005년 핵무기 보유를 선언하고 2006년과 2009년에 각각 핵실험을 단행하는 등 핵 개발을 추진했지만, 6자회담, 북미 간 공식/비공식 접촉, 그리고 남북정상회담 등의 과정에서 핵 포기

침해되지 않는 한 선제적인 핵무기 사용은 없을 것이며, 핵무기 또는 기술의 이전도 없을 것임을 천명해왔다. “조선민주주의인민공화국 핵무기연구소 성명,” 『조선중앙통신』, 2016.9.9.; “조선민주주의인민공화국 정부 성명,” 『조선중앙통신』, 2016.1.6.

¹⁰²⁾ 조성렬, “북핵문제 외교적 해법의 실패원인과 시사점: 6자회담의 재평가와 재개 논의를 중심으로,” 『국제관계연구』, 제19권 2호 (2014), pp. 67~101.

¹⁰³⁾ Kenneth N. Waltz and Scott D. Sagan, *The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate*, Third Edition (New York: W. W. Norton & Company, 2013), pp. 186~187; 중앙일보의 미어샤이머와의 이메일 인터뷰(email interview), “Seoul has to adjust to a North with nuclear arms,” *Korea JoongAng Daily*, February 23, 2013.

¹⁰⁴⁾ 김정은 시대 북한의 핵전략에 대해서는 박인휘, “북한 및 중국의 평화협정(체제) 공세 대비를 위한 논리 개발,” (통일연구원 위탁과제, 2016.10) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

의사를 밝히거나 또는 한반도 비핵화의 필요성을 천명하는 등 핵 개발에 대한 전략적 모호성을 드러내왔다고 볼 수 있다. 그러나 김정은 집권 이후 북한은 2012년 4월 헌법을 개정하면서 자신이 ‘핵보유국’임을 명기했을 뿐 아니라, 2013년 3월에는 경제·핵 병진노선을 선포하였고, 2015년 7차 당대회에서는 병진노선의 추진을 재확인하면서 ‘동방의 핵대국’을 지향해 나갈 것을 천명했다. 또한 2013년 3차 핵실험에 이어, 2016년에는 1월과 9월에 각각 4차, 5차 핵실험을 단행하면서 핵탄두의 소형화, 경량화, 다중화 기술 확보에 주력해왔으며, 핵 투발 수단으로 기능할 수 있는 탄도미사일 기술력의 강화에도 적극 나서고 있다. 이와 같은 북한의 핵전략은 북한이 인식하는 미국으로부터의 위협에 대한 역지력의 확보뿐 아니라 미국과의 담판 및 관계 개선을 통해 자신의 안보위협을 보다 적극적으로 해소하기 위한 역량 강화차원에서 전개되는 것이라 볼 수 있다.¹⁰⁵⁾

북한의 핵전략에 있어서 미국과의 적대성 문제가 핵심적 사안인 반면, 대남관계는 상대적으로 부차적으로 인식된다. 북한이 인식하는 위협의 핵심적인 근원은 미국이며, 따라서 안보전략의 초점도 미국에 맞추어지며 관계 개선이 필요한 핵심적인 대상도 미국이다. 반면, 북한의 핵전략에 있어서 남한과의 관계는 독자적이라기보다는 대미관계의 하위차원 또는 한미동맹의 차원에서 인식된다. 북한은 남한을 적대적으로 인식하면서도 남한의 대북정책에 따라 때로는 협력적 태도를 취하는 등 변화를 보이지만,¹⁰⁶⁾ 특히 안보측면에서 대남관계에 독자적인 큰 의미를 부여하지 않는 것으로 보인다. 이러한 인식은 그동안 북한이 핵문제와 관련하여 미국과의 양자협상을 일관되게 선호해 왔으며, 자

¹⁰⁵⁾ 위의 글.

¹⁰⁶⁾ 이와 관련하여, 본 보고서의 제Ⅲ장 참조.

신의 체제 안전과 관련된 평화협정 체결에 있어서도 북미 간의 사안임을 강조해왔다는 점에서도 드러난다. 이는 또한 한반도 휴전협정의 당사자에 남한은 포함되어있지 않으며, 남한의 전시작전통제권을 미국이 가지고 있다는 사실과도 관련된다. 북한의 이와 같은 인식은 결과적으로 북한의 전략에 있어서 남북관계의 악화 또는 개선은 핵심적인 관심 사안이 아닐 수 있다는 점을 시사하며, 다른 한편으로는 앞의 절에서 검토한 바와 같이 북한의 핵 개발 및 그에 따른 핵 비대칭 조건의 형성이 북한의 대남 군사도발의 증가 또는 심화 여부와 특별한 인과관계가 없을 수 있다는 점을 뒷받침한다.

나. 남한의 인식과 전략

위에서 검토한 바와 같이 북한의 핵전략은 명확성과 적극성 측면에서 김정일 정권과 김정은 정권 사이에 차이가 존재하지만, 자주권 존중이라는 원칙을 강조하는 가운데 체제 보전을 위한 역지를 주된 목적으로 한다는 점 그리고 미국이라는 적대적 국가와의 관계를 주로 겨냥해왔다는 점 등에서 대체로 일관성을 가진다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 핵 개발 및 핵전략에 대한 남한의 인식과 정책적 대응은 뚜렷한 변화를 거듭해왔으며 역대 정부별로 또는 하나의 정부 시기 내에서도 차이를 드러낸다. 여기서 북한이 핵보유를 선언하고 1차 핵실험을 단행했던 노무현 정부 시기 그리고 이명박, 박근혜 정부 시기의 북핵 관련 인식과 정책을 간략히 검토하고자 한다.

국내의 학자 또는 전문가 사이에 북한 핵 개발의 주된 의도가 체제 보전을 위한 생존 전략과 관계된다는 통념적인 견해가 존재하지만, 정부의 인식은 반드시 그러한 견해와 일치하지는 않는다. 우선 노무현

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

정부는 북한 핵 개발 의도에 대해서 학자들의 통념적 견해와 대체로 유사한 인식을 가지고 있었던 것으로 보인다. 2004년 노무현 대통령은 미국 LA 국제문제협의회 연설에서 “핵과 미사일을 외부의 위협으로부터 자신을 지키기 위한 억제수단”이라는 북한의 주장은 “여러 가지 상황에 비추어 일리가 있는 측면이 있다고 봅니다”라고 한 바 있다.¹⁰⁷⁾ 이러한 인식은 노무현 정부가 중요한 역할을 했던 2005년 6자회담 9·19 합의의 핵심적 내용이 북한체제 안전 보장과 관련된다는 점에서도 드러난다.¹⁰⁸⁾

반면 이명박 정부에 있어서 북한의 핵 개발 의도에 대한 인식은 분명하지 않거나 또는 체제보전을 위한 생존전략이라는 인식이 약했던 것으로 보인다. 이명박 정부가 제시한 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 ‘비핵’ 및 ‘개방’과 북한에 대한 경제적 지원 및 북미관계 정상화의 지원 등을 맞교환하자는 것으로서, 북한의 핵 개발을 하나의 생존전략으로 인식하는 것으로 보일 수도 있다.¹⁰⁹⁾ 하지만, 이명박 정부는 북한의 선(先) 핵포기를 대북지원의 사실상의 전제조건으로 내세웠다. 이와 같은 선제적 비핵화 요구는 북핵 개발의 주된 목적이 체제 보전을 위한 억지에 있다는 인식을 반영한 것이라 보기 어려우며, 이전 시기 북한체제 안전 보장과 관련한 6자회담의 주된 합의사항 또는 합의정신과도 차이가 있다.¹¹⁰⁾

107) 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 (고양: 개마고원, 2014), pp. 296~297.

108) 2005년 9·19 합의에 있어서 한국 정부의 역할과 관련한 상세한 설명은 위의 글, pp. 294~339 참조.

109) 서재진, “이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략,” 『통일정책 연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 27~50; 조윤영, “북핵 위기와 비핵·개방·3000의 대북정책,” 『정치정보연구』, 제12권 1호 (2009), pp. 253~274.

110) 이수훈, “제2관’ 급변사태론에 대한 비판적 검토,” 『한국과 국제정치』, 제27권 4호 (2011), pp. 1~30.

핵 개발 의도에 대한 인식을 넘어서 북한 자체에 대한 인식에 있어서도 노무현 정부와 이명박 정부는 뚜렷한 차이를 드러낸다. 북한의 1차 핵실험 이후인 2007년 남북정상회담 첫 회의 직후 남측 수행원들과의 오찬에서 노무현 대통령은 “북한체제를 존중하는 역지사지의 자세”를 강조했고, (개성공단과 관련하여) “북측의 입장과 북측이 생각하는 방향도 존중해서 불신을 제거하는 방향으로 노력을 함께 해 나갔으면 좋겠다”고 언급했다.¹¹¹⁾ 노무현 정부의 북한에 대한 대결적/적대적 인식은 상대적으로 낮으며, 공존 또는 포용의 대상으로서의 인식은 상대적으로 강했다고 볼 수 있다.¹¹²⁾ 반면 이명박 대통령은 노무현 정부의 대북 인식을 비판하면서 대통령직 인수위원회 시기 대북대화, 교류, 협력을 담당하는 통일부의 폐지를 검토한 바 있으며, 북한의 변화 수용 여부에 따라 대북지원과 협력이 달라질 수 있다는 입장을 견지했다. 이처럼 이명박 정부는 북한을 대화, 협력, 공존의 대상보다는 적대와 압박의 대상으로 인식했다고 볼 수 있으며, 이러한 인식은 북한체제 붕괴에 대한 기대와도 관련된 것으로 보인다.¹¹³⁾

노무현 정부와 이명박 정부 사이의 북핵 또는 북한 자체에 대한 인식 차이는 대북정책에서의 명확한 차이를 설명한다. 주지하듯이 노무현 정부는 이전 정부인 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하여 대북 포용의 정책 기조 하에 적극적인 교류와 협력을 추진했으며, 그 정책 기조는 2006년 북한의 1차 핵실험 이후에도 지속되었다. 이명박 정부의 경우에는 앞서 언급했듯이 출범초기부터 비핵화를 선제적으로 요구하는 대북압박 정책을 추진했고, 2008년 금강산 관광객 피살사건 및 2010년 천안함 사건을 거치면서 대북압박은 더욱 강경해졌으며, 특히 2010

111) “노대통령 “숨김없이 진솔한 대화 나뉘.” 『뉴시스』, 2007.10.3.

112) 남한 역대 정부의 대북 인식과 관련하여 본 보고서의 제Ⅲ장 참조.

113) 이수훈, “‘제2판’ 급변사태론에 대한 비판적 검토,” pp. 1~30.

년 5·24 조치는 개성공단을 제외한 남북 간 교류와 협력을 사실상 중단하는 대북제재로서 이명박 정부의 대북강경정책을 대표한다.

박근혜 정부는 출범 초기에 이명박 정부에 비해서 상대적으로 온건한 대북 인식을 가지고 있었으며, 이러한 인식은 ‘한반도 신뢰프로세스’라는 대북전략 구상에서도 드러난다.¹¹⁴⁾ 그러나 박근혜 정부의 실제적인 대북정책이 이명박 정부와 뚜렷한 차이를 가졌다고 보기는 어렵다.¹¹⁵⁾ 5·24 조치가 지속되었다는 것이 하나의 예이다. 특히, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 박근혜 정부는 적대적 대북 인식을 강하게 표출해왔고 정책의 대결적 특성도 크게 강화되었다. 박근혜 대통령은 북한 정치체제를 폭정으로 규정하면서 북한 주민들에게 탈북을 권유하고, 또한 개성공단 전면 중단과 더불어 대북제재의 강화를 위해 국제공조를 적극적으로 추진하는 등 대북 압박의 강도를 높여왔다. 2016년 현재 박근혜 정부에서 북한의 핵 개발 의도가 체제 보전을 위한 역지라는 인식은 거의 없어 보이며, 정부 출범 초기와 같은 북한에 대한 상대적으로 온건한 시각은 더 이상 존재하지 않는다. 대북정책 기조로서 한반도 신뢰프로세스는 더 이상 유효하지 않은 것 같으며, 북한체제 혹은 정권의 지속을 위협하는데 정책의 초점을 맞추고 있는 것으로 보여진다. 비핵화가 전제되지 않는 한 북한과의 교류와 협력은 물론 인도주의적 지원도 있을 수 없다는 것이 2016년 박근혜 정부의 인식이자 정책이다.

위와 같이 2000년대 중반 이후 남한의 역대 정부는 북한의 핵 개발 의도 그리고 북한 자체에 대해서 상이한 인식을 가졌다고 볼 수 있다.

¹¹⁴⁾ 통일부 정책협력과, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013); 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), pp. 27~52; 엄상윤, “북핵문제와 남북한 관계의 상관성,” pp. 357~384.

¹¹⁵⁾ 엄상윤, 위의 글, pp. 357~384.

그러한 인식의 격차는 대북전략과 정책의 차별성과 밀접하게 관련되며, 남북관계에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 주지하듯이 노무현 정부 시기와 이명박 및 박근혜 정부 시기의 남북관계에는 큰 차이가 있으며, 박근혜 정부 시기 내에서도 남북관계 경색의 정도에는 뚜렷한 차이가 있다. 아래에서는 구조적 요인으로서 핵 비대칭 조건 그리고 행위자 요인으로서 남한과 북한의 인식과 전략이 어떻게 남북관계의 경색 또는 개선을 초래하는지를 보다 종합적으로 분석한다.

다. 남북관계 경색 요인: 핵 비대칭 vs. 인식과 전략

핵 비대칭이라는 구조적 요인은 남북한의 인식과 전략이라는 행위자적 요인과 서로 완전히 독립적으로 남북관계의 경색을 설명하는 것은 아니다. 핵 비대칭 조건은 주로 북한의 대미인식과 전략으로부터 형성되어 남북관계의 경색의 요인이 된다. 북한이 인식하는 미국으로부터의 위협 그리고 그에 따른 생존전략은 핵무기 개발의 주된 배경이 되었고, 결국 한반도 핵 비대칭의 조건을 형성하였다. 이 조건은 앞에서 검토한 바와 같이 북한의 대남 군사적 도발과는 분명한 인과관계가 존재하는 것 같지는 않다. 그러나 북한이 체제보전을 위한 역지를 주된 목적으로 핵무기를 개발한다고 할지라도 안보딜레마의 효과는 존재하며, 이는 남북한 간 갈등과 긴장, 그리고 그에 따른 남북관계의 경색의 요인으로 작용한다.

그러나 북한의 대미인식 및 전략과 주로 관련되어 형성된 한반도 핵 비대칭이라는 구조적 요인 그리고 그에 따른 안보딜레마가 남북관계의 경색을 충분히 설명하지는 않는다. 행위자 측면의 요인이 존재한다. 우선, 북한의 대남관계 인식이 남북관계 경색의 지속을 설명하는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

한 요인이 될 수 있다. 북한은 자신의 핵 개발 그리고 한반도 핵 비대칭 조건의 형성이 남북관계의 경색을 유발할 수 있다는 점을 인식할 수 있지만, 남북관계의 경색 여부는 북한의 전략에 있어서 주된 관심사가 아닐 수 있다. 그 이유는 북한이 인식하는 주된 위협의 근원은 미국이며, 따라서 핵 개발의 주된 동기는 미국의 위협을 억지하는 것이며, 핵전략의 주된 초점도 대남관계가 아니라 대미관계에 맞추어져 있기 때문이다. 결과적으로 남북관계의 개선 또는 악화는 체제보전과 생존을 우선적 목표로 하는 북한에게 있어서 상대적으로 부차적인 문제로 인식될 수 있다. 이러한 북한의 인식은 남북관계의 개선 또는 악화에 대한 책임을 스스로 부담하지는 않고 남한에게 전가하는 것이라 해석할 수 있다.

다음으로 북한의 핵 개발 본격화 이후 역대 남한 정부의 상이한 대북 인식은 (단순화시키자면) 대북 포용정책 또는 대북 압박정책으로 발현되어 추진됨을 통해서 남북관계의 변화를 설명할 수 있다. 물론 북한의 핵능력 진전이 핵 비대칭 조건을 더욱 강화하면서 남한의 대북 인식과 정책에 영향을 미친다고도 볼 수 있다. 그러나 그러한 점을 고려하더라도 구조적 요인만으로는 남한의 대북정책과 남북관계의 경색을 충분히 설명하기에 한계가 있다. 노무현 정부 시기 북한의 1차 핵실험 이후에도 교류와 협력을 지속했던 대북정책은 이명박 정부의 출범과 동시에 대북 압박정책으로 바뀌었고 남북관계는 상대적으로 경색되었다. 2차 북핵 실험이 2009년 5월에 있었다는 점을 고려할 때, 이명박 정부의 대북 압박정책과 남북관계의 상대적 경색은 핵 비대칭이라는 구조적 요인의 변화와는 큰 관계가 없어 보인다. 북한 핵 개발의 의도 및 북한 자체에 대한 인식의 차이 그리고 전략 또는 정책의 차이가 노무현 및 이명박 정부 시기 남북관계 변화의 중요한 요인이었다고 볼 수 있다.

박근혜 정부 시기 남북관계의 변화도 핵 비대칭 조건만으로는 설명

하기 힘들다. 박근혜 정부가 출범하는 시기에 북한의 3차 핵실험이 단행되었지만, 정부 출범 이전에 이미 준비되고 있었던 한반도 신뢰프로세스 구상은 크게 흔들리지 않고 유지되었다. 비록 5·24 조치가 지속됨으로 인해 남북관계의 뚜렷한 개선이 있지는 않았지만, 이산가족 상봉 등 간헐적인 교류도 유지되었다. 그러나 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 박근혜 정부는 개성공단 가동중단을 포함하여 이명박 정부보다 더욱 강경한 대북 압박정책을 전면적으로 추진해왔으며, 2016년 10월 현재 남북관계는 완전한 단절의 상태이다. 4차 핵실험을 통한 북한의 핵능력 고도화로 인해 핵 비대칭 조건이 더욱 강화되었고, 그에 따른 안보딜레마의 심화가 남북 간 긴장과 갈등의 고조 그리고 남북관계의 경색을 촉진했다는 주장도 가능하다. 그러나 3차 핵실험 전후와 비교할 때, 4차 핵실험이 안보딜레마의 급격한 심화 및 남북관계의 전면적 단절을 초래할 만큼 ‘충분히’ 핵 비대칭의 구조적 요인을 강화시켰다고 보기는 어려울 것 같다. 박근혜 정부의 적대적, 대결적 대북 인식의 강화 및 전략의 변화, 즉 행위자적 요인의 변화가 북한의 핵능력 진전으로 인한 구조적 요인의 강화와 더불어 2016년 현재 남북관계의 심각한 경색을 함께 설명한다고 볼 수 있다. 특히 북한의 핵 개발 의도가 체제보전을 위한 억지라는 점을 인식하지 못할 때 남한의 대북정책은 더욱 적대적, 대결적 방향으로 전개되면서 남북관계의 악화를 초래할 수 있다.

4. 핵 비대칭 시대 남북관계의 전망과 과제

한반도 핵 비대칭 시대는 앞으로 적지 않은 기간 동안 지속될 것으로 보이며, 중·장기적으로도 북한의 비핵화가 이루어질지는 미지수이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

‘전문가 설문조사’에 참여한 국내 학자 및 전문가 70명 중 40명(약 57%)이 “향후 북한의 비핵화는 불가능하다는 주장”에 대체로 또는 매우 동의했다. 지난 2016년 1월 4차 핵실험 이후 한국은 미국 등 국제사회와 더불어 보다 강화된 대북제재를 추진했지만, 기대한 효과의 징후는 보이지 않으며 북한은 지난 9월 9일 5차 핵실험을 전격적으로 단행했다. 5차 핵실험 이후에도 대북제재 강화를 위한 국제사회의 논의가 전개되고 있지만, 중국이 북한 경제에 심각한 타격을 가할 만큼의 제재에 동의할 것이라고 보기는 어렵다. 대화와 협상을 추진하더라도 최소한 단기적으로는 북한의 비핵화에 성공하기 어려울 것이다. 북한은 핵무기 개발을 정당화하기 위해 미국의 적대시 정책을 강조해왔으며, 북한에게 있어서 북미관계의 정상화는 비핵화의 핵심적 필요조건이다. 그러나 북미관계의 개선과 정상화는 상호 간 신뢰구축의 과정을 필요로 할 것이며 그 과정은 최소한 단기간에 이루어지기는 어려울 것 같다.

핵 비대칭이라는 구조적 요인이 남북관계를 규정한다면, 앞으로 남북관계 개선의 전망은 매우 어둡다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구의 결과는 핵 비대칭이 남북관계를 절대적으로 규정짓지는 않으며, 남북한의 인식과 전략이 남북관계의 개선 또는 악화에 중요한 영향을 미친다는 것을 보여준다. 핵 비대칭 요인이 북한의 대남 국지도발을 촉진함으로써 인해서 남북한 간 군사적 긴장과 갈등을 심화시킨다는 뚜렷한 증거는 아직 없다. 핵 비대칭의 구조적 요인은 안보딜레마를 유발하면서 남북관계 경색의 요인이 될 수 있지만, 그 효과는 남한과 북한의 인식과 전략에 따라 달라질 수 있다. 북한이 대남관계의 개선과 악화를 대미관계에 비해서 부차적으로 인식한다는 점을 고려할 때, 남북관계는 상당부분 남한의 대북 인식과 전략에 따라 변할 수 있다. 노무현 정부에서 박근혜 정부 시기까지 남북관계에 대한 검토를 통해 우리는 북한의 핵보유와 핵 비대칭 조건이 남북관계의 변화를 충분히 설명하

지는 않으며, 남한의 인식과 전략 - 즉, 북한의 핵 개발 의도 및 북한 자체에 대한 인식 그리고 대북정책의 기초와 방향 - 이 남북관계의 개선 또는 악화의 중요한 요인이 될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 결국 핵 비대칭이라는 구조적 요인의 존재에도 불구하고 향후 남북관계 개선과 교류·협력의 여지는 존재하며, 그 여지는 상당부분 남한의 대북 인식과 전략에 달려있다는 것을 의미한다.

따라서 향후 남북관계의 개선을 위해서 우선은 북한의 핵 개발 목적이 체제 보전과 생존에 있다는 것을 인식하는 것에서 출발할 필요가 있다. 남북관계 경색의 중요한 요인이라고 할 수 있는 안보딜레마는 상당부분 북핵 개발의 의도에 대한 인식과 관련된다. 즉, 북한의 핵 개발을 체제보전을 위한 생존전략으로 인식할 때 남한의 대북 인식과 정책은 안보딜레마의 논리에 포획되지 않을 것이며, 남북관계 경색의 완화 및 관계 개선에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 물론 핵 비대칭 조건에서 안보딜레마의 존재 자체를 부인하는 것은 아니다. 북핵 개발 의도에 대한 불확실성을 완전히 배제하기는 어렵고, 핵무기가 오인 또는 우발적 요인으로 사용될 가능성을 배제하기 어려우므로 안보를 튼튼히 하는 것은 중요하며, 북한의 비핵화는 여전히 중요한 과제이다. 하지만 본 장에서 강조하는 바는 북한의 핵무기를 선제공격용으로 바라보는 위협인식의 과도함이 남북 간 긴장과 갈등을 더욱 촉진할 수 있으며, 경색된 남북관계에서 한반도의 평화와 안정은 더욱 어렵게 될 것이라는 점이다.

이런 의미에서 북한과 대화, 교류, 협력을 추진하는 관여정책(engagement policy)을 펼쳐야 할 것이다. 본 장에서의 분석결과는 핵 비대칭 시대에 대북 대화, 교류, 협력정책을 배제할 이유가 없다는 것을 시사한다. 또한 이러한 관여정책을 북한 비핵화에 반하는 정책으로 간주할 필요도 없다. 북한의 핵·미사일 능력은 교류와 협력이 매우

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

축소 또는 중단된 시기에 더욱 크게 신장되었다. 대화·교류·협력을 포기하고 제재와 압박에 집중할 때 북한의 핵 개발 동기는 더욱 강화될 수 있다. 대북 관여정책은 우선 남북 간 갈등과 긴장 완화에 기여할 것이다. 남북 간 긴장을 초래하는 안보딜레마는 상호 적대적 인식 및 불신과 관련되는데, 교류와 협력은 적대적 인식과 불신의 완화를 통해 안보딜레마의 해소에 기여할 수 있다. 물론 남한만의 노력으로 되는 것은 아니다. 하지만 대미관계에 핵전략의 초점을 맞추고 있는 북한이 대남 교류·협력에 먼저 나서기를 기대하기는 어려울 것이다. 다만, 북한의 대남 인식이 남한의 대북정책에 따라 종종 변화를 보였다는 점을 상기할 필요가 있다.

둘째, 대북 관여정책은 나아가서 한반도 평화의 안정적 관리에 기여할 것이다. 매우 많은 학자들이 경제협력과 같은 교류의 증진이 군사적 분쟁을 방지하는 중요한 요인임을 입증해왔으며, 이는 핵 비대칭 관계에서도 유효하다.¹¹⁶⁾ 경제를 비롯한 다양한 분야에서 교류와 협력이 지속될 때 군사적 분쟁의 가능성은 줄어들고 한반도의 평화는 더욱 안정적으로 관리될 수 있다. ‘전문가 설문조사’에서 응답자의 73%(70명 중 51명)는 “북한의 핵무기 개발에도 불구하고, 남북 간 교류와 협력을 지속하는 것이 필요하다”는데 매우 또는 대체로 동의했다. 북한에 대한 인도주의적 지원의 재개는 남북관계의 개선과 교류·협력 증진을 위한 좋은 시발점이 될 수 있다.

셋째, 대북 교류와 협력의 추진을 통한 남북관계의 개선은 궁극적으

¹¹⁶⁾ 예를 들어, Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York: W. W. Norton & Company, 2001); Zeev Maoz, “The Effects of Strategic and Economic Interdependence on international Conflict Across Levels of Analysis,” *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 1 (2009), pp. 223~240; Jin Myoung Lee, “Is Liberal Peace Likely in Nuclear Asymmetry?,” *Korean Journal of International Studies*, vol. 13, no. 1 (2015), pp. 29~61.

로 한반도 평화체제의 밑거름이 될 수 있다는 측면에서 북한 비핵화에 기여할 수 있다. 북한의 핵 개발 목적과 핵전략을 고려할 때, 비핵화는 한반도 평화체제와 병행 추진될 때 가능하다. 이는 2005년 9·19 합의의 기본 정신이기도 하다. 물론 한반도 평화체제와 비핵화의 달성은 쉬운 일이 아니며, 미국의 협력을 필수적으로 요구하지만, 남북관계가 극심하게 경색된 상태에서 한국이 평화체제를 논하고 미국의 협조를 유도할 명분을 찾기는 더욱 어려울 것이다. 한국이 주도적으로 남북관계를 개선시키고 한반도 평화의 기반을 조성할 때 비핵화와 평화체제가 함께 추진될 수 있는 대외적 환경이 구축될 가능성은 증가할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

V. 남북경협에 대한 남북한의 상호 인식과 정책

김석진(통일연구원)



지난 20여 년 동안 남북경협은 한국경제의 잠재적 성장동력 중 하나로서, 그리고 중요한 대북정책 수단으로서 큰 기대를 받으며 추진되었다. 그러나 실제 사업실적은 제한적인 수준에 그쳤으며, 2016년 북한의 4차 핵실험 후에는 마지막 남은 사업이었던 개성공단마저 문을 닫고 말았다.

남북경협이 기대한 만큼 잘 진행되지 못한 주된 이유는 핵 문제 등 남북관계의 정치적 제약이 생각보다 훨씬 컸던 데 있다. 하지만 경협의 경제적 타당성과 바람직한 사업모델에 대해 사업 참여 주체들, 즉 남북한 양측 당국과 기업이 가졌던 인식, 그리고 이에 기초해 그들이 추진한 경협정책과 비즈니스 전략에도 적지 않은 문제가 있었다고 할 수 있다.

남북경협은 북한 변화 촉진과 통일 준비라는 국가적 목표를 달성하기 위해 꼭 필요한 사업이므로 정치적 어려움이 크더라도 다시 추진하려고 노력할 필요가 있다. 또 한반도 정세는 매우 불확실하여 언제든지 남북관계가 개선되면서 경협 재개 여건이 갖춰질 가능성이 있다. 그 경우 우리 정부와 기업은 과거보다 진일보한 경협정책 및 전략을 가지고 사업을 추진해야 할 것이다.

이를 위해서는 과거의 인식과 정책에 어떤 문제가 있었는지 먼저 철저히 반성할 필요가 있다. 또 경협에 대한 북측의 인식과 정책에도 큰 문제가 있으므로, 이런 문제를 해결하기 위한 설득 및 협상 방안을 준비해 두는 것이 바람직하다. 이상의 문제의식에 따라 이 장에서는 남북한 양측의 상호 인식과 정책을 재검토하여 기존 경협의 실패 원인과 문제점을 진단하고 향후 바람직한 경협을 위한 교훈과 시사점을 생각해 본다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

1. 남북경협에 대한 남측의 인식과 정책

가. 남북경협에 대한 일반적 인식

이제까지 남북경협은 압도적인 경제력을 가진 남측이 주도해 왔으며, 사업의 내용과 성격, 추진방식 등은 기본적으로 남북경협에 대한 남측 주체들의 인식과 정책에 따라 결정되었다고 할 수 있다. 남북경협에는 정부, 대기업, 중소기업 등 다양한 주체들이 참여해 왔는데, 이들에게서는 몇 가지 중요한 일반적 인식을 발견할 수 있다. 물론 남북경협에 대한 모든 사람의 의견이 같은 것은 아니지만 사회적 통념이라고 부를 만한 공통된 인식은 확실히 존재하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 무엇보다 중요한 인식은 남북경협이 평화통일을 달성하는 데 크게 기여할 수 있는 정책수단이며, 따라서 경협은 단순한 경제교류에 그치지 않고 단일 경제권(또는 '경제공동체')을 지향하는 경제통합 과정이 되어야 한다는 것이다. 이런 인식은 노태우 정부의 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'(1988.7.)과 '한민족공동체통일방안'(1989.9.) 및 김영삼 정부의 '민족공동체통일방안'(1994.8.)에서 분명히 표명되었으며, 지금까지도 정부의 공식 입장으로 유지되고 있다.¹¹⁷⁾ 특히 주목해야 할 점은 이런 인식의 배후에는 비교적 가까운 시일 내에 통일이 이루어질 수 있다는, 또는 적어도 통일로 이어질 통합과정이 시작될 수 있다는 기대가 있다는 것이다.

둘째, 남북경협은 남북한 경제 모두에 도움이 되는 '상생·공영' 사업이거나 또는 그렇게 될 수 있다는 일반적 인식과 기대가 있다. 국가

¹¹⁷⁾ 남북경협 초기 단계의 인식과 정책을 잘 보여주는 대표적 문헌으로는 다음을 참조. 한국개발연구원, 『남북한 경제관계 발전을 위한 기본구상』(서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 150~286; 통일원, 『통일백서 1994』(서울: 통일원, 1994), pp. 171~228.

간 무역과 투자 등 경제교류가 교류 당사국 모두에 이익이 될 수 있다는 일반적 경제이론에 비춰 볼 때 이는 타당한 인식이라고 할 수 있다. 더욱이 지난 20여 년 동안 남한이 선진국으로 발전하면서 중국을 비롯한 개발도상국과의 교류 확대로 큰 이익을 거둔 바 있어 이런 인식은 더욱 큰 힘을 얻을 수 있게 되었다. 최근 널리 회자되는 ‘통일대박론’도 이런 인식의 연장선상에서 나온 것으로 볼 수 있다.

셋째, 남북경협이 북한정권에게 상당한 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다는 또 하나의 중요한 인식이 남측의 경협정책과 전략에 큰 영향을 미치고 있다. 북한은 정부와 민간이 분리되어 있지 않고 주요 경협사업은 모두 당국의 통제 아래에 놓이게 되므로 경협을 통해 북측이 얻는 이득도 적어도 상당 부분은 정권의 통치자금으로 활용될 가능성이 높다. 흥미로운 점은 이런 인식에서 출발하여 경협정책 방향에 대해 정반대의 결론을 내릴 수 있다는 것이다. 한편에는 북한정권에게 이득을 안겨줌으로써 그들의 행동을 화해, 협력, 평화의 방향으로 유도하자는 의견이 있는가 하면, 다른 한편에는 경협을 중단함으로써 북한정권을 제재하고 정책 변화를 강제하자는 의견이 있다. 이 두 가지 의견은 상반된 것이지만, 다른 한편으로 보면 북한정권이 남북경협에서 얻는 이득을 중시할 것이라는, 따라서 또한 남북경협이 북한정권을 상대할 때 활용할 수 있는 중요한 정책수단이라는 공통된 인식에서 나온 것이기도 하다.

이런 인식에 따라 추진된 결과, 남북경협은 다른 개발도상국과의 경제교류보다 정부가 훨씬 더 적극적으로 개입하고 지원하는 고도로 정치적인 사업이 되었다. 이제까지 진행된 사업¹¹⁸⁾을 일별해 보면 이런

¹¹⁸⁾ 남북경협 추진현황은 통일부가 1990년부터 매년 발간하는 『통일백서』에 상세히 정리되어 있으며, 정부 지원의 내용과 규모는 『남북협력기금백서』(서울: 통일부, 2008)에 잘 소개되어 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

정치적 성격을 쉽게 이해할 수 있다. <표 V-1>은 이제까지 진행된 남북교류협력을 유형별로 분류한 것인데, 좁은 의미의 남북경협은 민간기업의 상업적 경제협력만을 가리키지만, 넓은 의미의 남북경협은 경제 분야 개발지원까지 포함하며, 더 넓게는 인도적 지원과 사회 분야 개발지원까지 포함할 수도 있다.

표 V-1 남북교류협력의 유형별 분류

이산가족교류		이산가족 상봉, 생사확인, 서신교환 등			
사회문화교류		사회, 문화, 학술, 체육 분야 교류			
비상업적 대북지원	인도적 지원	식량, 의약품 등 지원 (단기적 구호사업)		(가장 넓은 의미의) 경제 협력	
	사회 분야 개발지원	보건의료, 교육, 환경 분야 지원 (장기적 개발사업)			
	경제 분야 개발지원	농업협력 경공업 및 지하자원개발 협력 핵협상 관련 에너지 지원 (경수로 사업 및 중유 지원) 경의선·동해선 등 철도/도로 연결			(다소 넓은 의미의)
상업적 경제협력 (좁은 의미의 경제협력)	일반교역	광산물, 농림수산물 등 단순교역			경제 협력
	위탁가공교역	의류 등 위탁가공교역			
	직접투자	개성공단 사업 금강산 및 개성 관광 사업 기타 지역(평양 등) 제조업 투자 사업 광업 투자(지하자원 개발) 사업			

자료: 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 각 연도)를 참고하여 저자 작성.

이제까지 진행된 각종 남북교류협력 사업을 살펴보면 민간기업이 주도하는 상업적 경제협력만이 아니라 정부가 주관하거나 민간단체가 참여하는 비상업적 지원 및 협력 사업도 활발히 추진되었으며 상업적 경제협력에도 정부가 깊숙이 관여했음을 알 수 있다.¹¹⁹⁾ 특히 최대

¹¹⁹⁾ 해저드와 놀랜드가 실시한 남북경협 기업 대상 설문조사 결과를 보면, 남북경협은 정부의 정책적 지원에 크게 의존하는 사업이라는 사실이 분명하게 드러난다.

사업이었던 개성공단은 정부가 사업의 전 과정을 주도하고 지원한 민관협력 프로젝트였다. 또 모든 교류·협력 사업의 내용, 규모, 진행과정은 남북당국 간 정치적 관계로부터 매우 큰 영향을 받았다.

남북경협에 대해 남측 주체들이 가진 통상적 인식은 그 자체로는 잘못된 것이 아니지만, 사업을 그르칠 수 있는 인지 및 행동상의 편향으로 이어질 가능성이 다분하며, 실제로 기존 사업에서 이런 문제점이 나타난 경우가 많았던 것으로 보인다.

첫 번째 문제점은 경협사업에 장애가 되는 정치적·제도적 제약 및 리스크를 과소평가하는 편향이다. 남북관계의 정치적 특수성 때문에 남북경협은 한반도 정세의 영향을 많이 받을 수밖에 없으며 정치군사적 이유로 남북관계가 악화되면 경협사업도 부정적 영향을 받을 가능성이 높다. 또 남북관계가 비교적 좋을 때에도 북한 사회주의 체제의 제도적 특성과 북한정권의 불합리한 통제가 큰 애로로 작용할 수 있다. 많은 경협사업이 이런 문제점을 경시한 채 모험적으로 추진되다 결국 결실을 맺지 못하고 중단되었으며 그 결과 막대한 투자비용이 낭비되었다.

둘째, 통일 준비를 위해 필요하다는 당위론을 앞세우거나 정치군사적 목표 달성을 위한 수단으로 경협을 활용하려는 경향 때문에 사업 자체의 경제성을 소홀히 여기는 문제점이 나타났다. 이런 편향은 정부가 추진했거나 또는 추진을 약속했던 당국 간 경협에서 주로 관찰되는 문제점이다. 발전소 건설(경수로 사업)이나 철도·도로 연결 같은 대형 경제 인프라 건설 사업이 경제성과 상관없이 정치적 목표를 위해 추진되다 정세 변화로 중단된 것이 대표적 사례다. 실제 추진되지는 않았으

Stephan Haggard and Marcus Noland, "The Microeconomics of North-South Korean Cross-border Integration," *International Economic Journal*, vol. 26, no. 3, September 2012, pp. 407~430.

나 2007년 2차 남북정상회담에서 약속된 사업안, 그리고 역대 정부에서 제기된 많은 사업안에서도 비용 대비 효과(cost effectiveness)에 대한 검토는 생략되거나 정치적으로 과장되었다.

셋째, 민간기업이 주도한 상업적 경험에서는 경제적 수익성에 대한 막연한 낙관적 기대가 모험적 사업 추진으로 이어진 사례를 많이 발견할 수 있다. 가장 대표적인 사례는 정주영 회장의 옛 현대그룹이 대북사업 독점권을 갖는 대가로 거액의 현금을 북한정권에 선지급한 것이다.¹²⁰⁾ 이는 수익 창출 전망이 분명하고 장기적이고 안정적인 사업 추진이 가능해야만 정당화될 수 있는 방식인데, 당시나 지금이나 대북사업에서는 이런 조건을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 또 본격적 투자사업을 위한 제도적 환경과 물리적 인프라가 갖춰져 있지 않았는데도 상당히 많은 기업이 평양 등 비특구지역에서 사업을 추진하다 실패하였다.¹²¹⁾

¹²⁰⁾ 대북송금 사건과 관련한 서울지방법원 판결(2003.9.26.) 및 대법원 판결(2004.3.26.)에 의하면, 현대그룹이 2000년 6월 9일에서 12일 사이에 북측에 4억 5천만 달러를 송금한 사실이 확인되었다. 그 중 1억 달러는 북측이 정상회담 개최의 전제조건으로 우리 정부에게 요구한 것을 현대가 대납한 것이었다고 한다. 이 사건 판결문은 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)의 판례정보에서 찾을 수 있다. 사건명은 “외국환거래법위반, 남북교류협력에관한법률위반, 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(배임)”이다. 금강산관광 사업을 맡은 현대아산은 이와 별도로 관광사업권 대가로 북측에 총 9억 4,200만 달러를 관광객 수와 상관없이 지급하기로 약속하였다. 그러나 현대아산의 자금난으로 2001년 6월부터는 지급 방식을 변경해 관광객 수와 연계하여 지급하게 되었다. 현대아산이 1998년 12월부터 2008년 상반기까지 북한당국에 지급한 관광사업권 대가는 총 4억 8,600만 달러였다. 문종열, 『금강산사업 집행평가』(서울: 국회예산정책처, 2005), p. 45; 조동호 편, 『공진을 위한 남북경협 전략』(서울: 동아시아연구원, 2012), pp. 115~122.

¹²¹⁾ 1995년 이후 개성공단과 금강산 등 특구지역을 제외한 나머지 지역에서 투자사업을 추진했던(‘경제협력사업 승인을 받은’) 기업은 50개 정도였는데, 추진과정에서 중도 포기한 경우가 많았고, 실제로 투자를 한 기업들도 얼마 가지 않아 더 이상 가동을 하지 못한 채 사업을 포기할 수밖에 없었다. 경제협력사업 승인 현황에 대해서는 통일부, 『월간 남북교류협력동향』(각호) 참조. 대북사업을 시도했던 기업들이 겪은 어려움에 대한 가장 구체적인 생생한 증언으로는 김찬구, 『아 평양아: 한 재미교포의 16년간 북한사업 체험기』(서울: 비봉출판사, 2005), pp. 83~232 참조.

넷째, 남북경협을 남측이 주도하는 경제통합 과정으로 이해했기 때문에 대부분의 사업에서 정부와 기업은 북측을 단지 수동적 파트너로 바라볼 뿐 주도적 참여를 요청하지 않는 편향을 보였다. 사업의 내용과 규모를 결정하고 대부분의 비용을 부담하며 제반 경영 및 집행 상의 책임을 진 것은 남측이었다. 반면 북측은 단지 토지를 빌려주고 노동력을 제공하면서 임대료와 임금수입을 챙겨가는 수동적 역할에 머물렀다. 이런 관행이 지속된 결과, 남북경협은 양자 간 협력이라기보다는 단지 북측 지역에서 추진되는 남측의 사업에 불과한 것으로 인식되었다.

이는 중국이 개혁개방 초기에 경제특구를 개방하고 화교자본을 유치할 때 적용했던 사업방식과는 매우 다른 것이다. 중국은 특구의 기반시설을 자기자금을 투자해 건설했고 외자기업을 위한 제도적 환경을 지속적으로 개선하는 등 대외개방을 적극적으로 주도했으며 각종 협력사업을 성공시키려는 강한 유인을 가지고 있었다. 반면 북한정권에게 남북경협은 정치적 거래를 통해 현금 또는 현물 수입을 얻으려는 편의적 방책에 불과했다. 이런 바람직하지 못한 결과가 나타나게 된 데에는 북측의 참여 의지와 능력을 키우려는 노력을 소홀히 한 우리 정부와 기업의 책임도 크다고 할 수 있다.

나. 남북경협에 대한 기업의 수요와 전략

남북경협은 기업의 수요와 적극적 참여가 있어야 제대로 진행될 수 있다. 남북경협 초기 단계였던 1990년대는 마침 경제환경이 변하면서 대북사업에 대한 기업들의 관심이 크게 고조된 시기였다. 임금과 지가 등 각종 비용 상승으로 산업구조 고도화가 본격화되고 경제교류 파트너도 선진국 일변도에서 개도국 쪽으로 다변화되기 시작한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

특히 1992년 한중수교 이후 중국과의 경제교류가 급속히 확대되었으며 임금 상승으로 경쟁력을 잃은 노동집약 업종의 많은 기업들이 중국과 동남아로 진출하였다. 따라서 중국과 동남아뿐만 아니라 북한에서도 비슷한 방식의 사업을 해볼 수 있을 것이라는 기대가 자연스럽게 생겨났다.

또한 북한이 극심한 경제난에 빠지고 김일성이 사망함에 따라 조만간 북한체제가 붕괴하고 통일이 이루어질 것이라는 전망이 널리 공감을 얻었다. 기업 입장에서는 활동무대가 한반도 전역으로 넓어지면서 북한의 노동력과 자원을 활용할 수 있게 되고 각종 개발사업에 따라 비즈니스 기회가 크게 열릴 것이라는 기대를 품을 수 있었다. 현대, 삼성, LG, 대우 등 주요 대기업이 모두 대북사업에 상당한 관심을 표명하였고 대북진출전략을 준비하였다. 그러나 김영삼 정부 시기에는 1차 핵위기와 김일성 사망의 여파로 남북관계가 악화되어 대북사업을 벌이기 어려웠고, 1997년 말 발생한 외환위기로 인해 김대중 정부 초기에도 남북경협에 대한 수요와 관심이 상당히 수그러들었다.

이 무렵 옛 현대그룹의 정주영 회장은 북한정권과 직접 교섭하여 금강산관광을 필두로 개성공단(당초 계획은 해주공단)을 포함한 여러 대북사업에 대한 합의를 이끌어내면서 상황을 크게 변화시켰다.¹²²⁾ 앞에서도 지적했듯이 현대의 대북사업은 독점권을 획득하고 그에 대한 대가를 선지급하는 방식을 취했는데, 이는 중국이나 동남아 진출에서는 사용할 수 없었던 독특한 방법이었다. 외국기업이 개발도상국 정부로부터 독점사업권을 획득하고 대가를 지급하는 사례는 종종 있지만, 이런 방식은 대개 석유나 천연가스 같은 고수익 자원의 개발사업에

¹²²⁾ 김고중, “정주영 현대그룹 회장의 대북 경협사업,” 『관훈저널』, 통권 제136호 (2015년 가을), pp. 109~126.

적용된다. 현대처럼 수익 전망이 불확실한 관광사업과 제조업 투자에 대해 이런 방식을 적용한 것은 대단한 모험이었다고 할 수 있다. 현대가 이토록 적극적으로 대북사업을 추진한 것은 대통령에 출마할 정도로 정치적 관심이 컸고 북한이 고향이어서 북한 개발과 통일을 열망했던 정주영 회장의 개인적 사정이 크게 작용한 결과로 보인다.

흥미롭게도 현대가 적극적으로 대북사업을 추진하고 나선 후, 대북 사업에 대한 다른 대기업의 관심은 점차 줄어들다 나중에는 거의 사라지다시피 하였다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 주요 대기업의 사업구조가 완전히 자본·기술집약 업종으로 전환하면서 북한의 저임금 인력에 대한 수요가 사라졌고 단위사업의 투자규모가 크게 확대되어 북한 같은 불안한 지역에 진출하기에는 리스크가 너무 커졌다는 것이다. 다른 하나는 2000년 1차 정상회담 이후 남북관계가 개선된 가운데에서도 현대의 대북사업이 계속 어려움을 겪고 대규모 적자를 기록함에 따라 대북사업의 수익성에 대한 막연한 기대가 비현실적이었던 점이 분명해진 것이다.

다른 한편, 노동집약 업종의 중소기업에게는 남북경협에 대한 잠재적 수요가 계속 존재하고 있다고 할 수 있다. 외환위기를 전후로 주춤했던 한국의 해외직접투자는 2000년대 초 이후 다시 급속한 증가세를 보였으며, 특히 중국에 대한 투자가 붐을 이루었다. 2000년대 후반 이후에는 중국의 임금이 크게 상승함에 따라 노동집약 업종의 기업들은 베트남, 캄보디아, 미얀마 등 동남아 후발 개도국으로 옮겨가고 있다. 이는 저임금 노동력에 대한 우리 기업들의 수요가 여전히 크다는 사실을 보여준다.

개성공단은 중소기업들의 이런 수요를 충족시켜 줄 수 있는 유망한 사업으로 기대를 모았다. 개성공단은 당초 현대의 대북사업 중 하나로 시작되었지만 그룹 분할 이후 현대의 추진역량 부족으로 사실상 정부

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

가 사업을 주도하여 2004년 연말 시범단지 가동을 시작하고 2007년 1단계 부지 건설 및 분양을 완료하였다. 국내의 많은 중소기업들은 대북사업에 관심을 가지고 있었지만 평양 등 비특구 지역에 대한 여러 기업들의 투자가 실패한 바 있고 현대의 금강산관광사업도 어려움을 겪고 있었기 때문에 독자적으로 대북진출을 모색하기는 어려웠다. 이런 상황에서 정부가 기반시설을 건설해 주고 북한당국과의 협상을 통해 경제특구 방식의 제도적 환경을 갖춰놓았으며 경험보험 같은 리스크 관리 장치까지 제공한 개성공단은 중소기업들에게 괜찮은 투자대상이었다고 볼 수 있다. 그 덕분에 개성공단 사업은 광범한 국민적 지지를 받았고 기반시설 건설이 완료된 1단계 부지도 거의 다 분양되었다.

그러나 이명박 정부 들어 남북관계가 악화되고 2010년 5.24 조치로 신규투자가 금지되면서 개성공단 사업은 1단계 부지 일부에만 기업이 입주해 활동하는 제한적 상태에 머물렀다. 이런 상황에서도 입주기업들은 비교적 높은 만족도를 보였고 북한 근로자들의 근무태도와 생산성을 높이 평가하였다.¹²³⁾ 만약 정치적 악영향 없이 사업이 순조롭게 진행되었다면 개성공단의 수익성과 생산성은 더욱 높아졌을 것이며, 동남아 후발 개도국보다 더 좋은 투자지역으로 평가받을 수 있었을 것이다.

개성공단이 국내 중소기업에게 비교적 좋은 수익모델을 보여줌에 따라 개성공단이 아닌 북한 내륙지역 투자에 대한 기업들의 관심은 거의 사라졌으며 남북경협은 사실상 개성공단 사업으로 일원화되었다. 또 장기적으로는 개성공단을 확대함과 아울러 제2 개성공단 사업을 추진해야 한다는 요구도 계속 제기되었다.¹²⁴⁾ 개성공단과 비슷한 방식,

¹²³⁾ 홍순직, “경영자의 시각에서 본 개성공단: 개성공단 입주기업 설문조사를 중심으로,” 김병로·김병연·박명규 외, 『개성공단』 (과천: 진인진, 2015), pp. 209~230.

¹²⁴⁾ 예를 들면 중소기업중앙회는 2014년 중점사업으로 제2개성공단 설립을 추진할 뜻

즉 민관협력에 의한 경제특구 사업이 남측 기업들의 가장 유망한 대북 진출 전략이라는 공감대가 형성된 셈이다.

한편 개성공단 사업은 기업들로 하여금 자기 책임과 부담으로 대북 사업을 추진하기보다는 정부 지원에 의존하면서 리스크를 회피하려는 성향을 조장한 측면도 있다. 2013년에 북측이 수개월 동안 개성공단 가동을 중단시켰던 사태가 있었고, 2016년 핵실험 후에는 대북제재의 일환으로 정부가 개성공단 문을 닫으면서 입주기업에 대한 보상과 지원을 실시하였다. 이런 경험을 해보았기 때문에 향후 다시 남북관계가 개선되어 경협이 가능해진다 하더라도 기업들은 더욱 리스크 회피적인 성향을 보이면서 정부의 지원과 보장에 의존하는 사업방식을 선호할 가능성이 높다.

다. 남북경협 정책의 주요 쟁점

남북경협이 통일 준비를 위해 필요하며 남북한 경제에 공히 큰 이득을 가져다 줄 수 있다는 일반론에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다. 그러나 정부가 남북경협에 대해 구체적으로 어떤 정책을 펴야 하는가에 대해서는 다양한 의견이 있고 역대 정부가 실제로 실시한 정책도 서로 많이 달랐다고 할 수 있다.

무엇보다 어려운 문제는 북한의 대남·대외정책과 군사전략이 비우호적, 대결적, 도발적일 경우 남북경협은 어떻게 해야 하는가 하는 점이다.¹²⁵⁾ 김대중·노무현 정부는 그런 어려운 상황에서도 되도록 경협사

을 밝힌 바 있다. “제2개성공단 추진, 中企 신시장 개척·성장기반 강화,” 『연합뉴스』, 2014.2.4. 참조.

¹²⁵⁾ 남북경협 정책에 대한 논의는 대체로 이 문제에 집중되어 있다. 대표적인 문헌으로는 이종석, “정경분리의 여건조성과 정책과제,” 민족통일연구원 편, 『대북 정경분리

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

업이 계속 추진될 수 있도록 지원하는 입장이었지만, 김영삼·이명박·박근혜 정부는 북한정권에 제재를 가하기 위해 경협을 억제·중단하는 조치를 취하였다.

이런 입장 차이를 가리켜 ‘정경분리’ 대 ‘정경연계’라고 부르기도 하지만, 이는 다소 부적절한 용어법이라고 할 수 있다. 왜냐하면 북한정권의 바람직한 행동을 유도하기 위한 ‘당근’으로 경협정책을 활용할 수 있다는 점에서는 역대 정부의 입장이 기본적으로 동일했기 때문이다. 북한이 비핵화에 협조할 경우 대규모 경제지원을 실시한다는 방침이 대표적이다.

역대 정부의 의견 차이는 북한정권이 나쁜 행동을 할 경우 ‘채찍’을 가하는 의미로 경협을 억제·중단해야 하는가에 있었을 뿐이다. 게다가 이 문제에서도 최소한의 공감대는 있었다. 즉 김대중·노무현 정부도 북한이 도발적 행동을 할 경우 경협 추진속도를 늦추거나 신규사업을 유예하였으며, 김영삼·이명박·박근혜 정부도 정세 변화 가능성에 대비하고 경협 기업의 경제적 피해를 줄이기 위해 제재 범위를 한정하려 노력하였다.

남북경협에서 ‘정경분리’와 ‘정경연계’는 다른 의미를 가질 수도 있다. 즉 민간기업의 상업적 경협을 정부가 지원해야 하느냐, 한다면 어떤 방식의 지원을 얼마나 적극적으로 해야 하느냐는 문제이다. 이 문제에

정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가』(서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 1~63; 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호 (2006), pp. 51~73; 김병연, “남북경협의 기능주의와 실용주의,” 『통일, 평화, 그리고 실용주의』, 서울대학교 통일연구소 창립 2주년 기념 학술회의 자료집 (2008), pp. 103~116; 양문수, “새 정부의 대북정책 어떻게 할 것인가: 경제협력 분야를 중심으로,” 『동향과 전망』, 87호 (2013), pp. 35~71; 조동호 편, 『공진을 위한 남북경협 전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』(서울: 동아시아연구원, 2012); 하영선·전재성·박원곤·조동호, 『신대북정책 제안: 신뢰 프로세스의 진화를 위하여』(서울: 동아시아연구원, 2013) 참조.

대한 의견 차이는 비교적 작은 편이다. 시장경제 원리라는 일반론으로 보면 상업적 경험은 기업들이 자기 책임과 부담 하에 자율적으로 추진하는 것이 타당하다. 그러나 역대 정부는 남북관계의 정치적 특수성과 리스크, 그리고 남북경협의 통일 준비 효과를 고려하여 상업적 경험도 정부가 관리하고 지원해야 한다는 기본 입장을 공유하였다. 이런 기본 입장을 제도화한 것이 바로 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력 기금법」(1990년 8월 제정)이다. 물론 얼마나 적극적으로 지원하느냐에 대해서는 역대 정부마다, 그리고 사업유형에 따라 꽤 다른 정책이 나올 수 있다. 가장 중요한 남북경협이었던 개성공단 사업은 정부가 적극적으로 지원한 대표적 사례이다. 반면 일반교역, 위탁가공교역 같은 다른 사업에 대한 지원은 훨씬 소극적이었으며, 금강산관광에 대한 지원은 그 중간 정도였다고 볼 수 있다.

경협사업의 우선순위와 추진순서 문제도 상당히 중요하지만, 이 문제는 충분한 주목을 받지는 못했다. 왜냐하면 그 동안 핵문제를 비롯한 정치적 제약 때문에 남북경협은 제한적 범위 안에 머물렀으며 (1994년 제네바 합의에 따른 경수로 사업을 예외로 본다면) 정부가 주도하는 공적 개발협력은 아직 본격 실시되지 않았기 때문이다. 정부가 북한지역에서 대규모 공적 개발협력을 실시할 수 있게 된다면 이를 위한 중장기 재정계획이 필요해지며, 따라서 사업 간 우선순위와 추진순서 문제가 대두될 것이다.¹²⁶⁾

이제까지 역대 정부 및 학계에서 나온 여러 사업기획¹²⁷⁾을 살펴보면, 에너지 및 교통 분야 경제 인프라 건설, 개성공단 같은 산업단지 또는

¹²⁶⁾ 김석진, “대북지원 및 남북경협의 부문별 우선순위와 지원정책 방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 8월호, pp. 31~45.

¹²⁷⁾ 그 동안의 사업기획 중 가장 대표적인 것이 2007년 2차 남북정상회담에서 나온 ‘10·4 합의’이다. 남북정상회담 준비기획단, “2007 남북정상회담 합의 해설자료”(2007.10.4.); 조동호 편, 『공진을 위한 남북경협 전략』, pp. 123~130.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경제특구 건설, 그리고 지하자원 개발 등이 주요 항목으로 제시되는데, 이들 부문 간 그리고 각 부문 내 개별사업 간 자원배분, 추진순서 및 속도에 대한 논의는 충분치 않은 편이다. 이는 또한 개별사업의 경제성 검토(비용편의 분석)가 아직 구체적이지 못하다는 뜻이기도 하다.

이상의 논의를 종합하면 역대 정부가 공유했으며 앞으로도 유지할 것 같은 기본적 경험정책 방향을 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 첫째, 남북경협을 추진하려고 노력하지만, 북한정권의 행동을 고려하면서 사업규모와 추진속도를 조절한다. 둘째, 남북관계의 특수성을 고려하여 민간기업의 상업적 경험에 대해 적절한 관리와 지원을 실시한다. 셋째, 대규모 개발협력, 즉 전력 및 교통 인프라 건설, 경제특구 건설 등의 사업은 핵 문제 해결에서 실질적 진전이 이루어진 후에 추진한다.

글상자 V-1 >> 기존 남북경협 정책에 대한 전문가 의견

2016년 7월 통일연구원이 실시한 '전문가 설문조사'(본 보고서의 [부록])에서는 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 대표적 경험정책에 대한 의견을 구하였다. 조사 결과를 보면, 전반적으로 보수와 진보 간 차이가 뚜렷하지만, 김대중·노무현 정부의 정책에 대한 의견 차이는 비교적 작은 데 반해, 이명박·박근혜 정부의 정책에 대한 의견 차이는 훨씬 큰 것으로 드러났다.

김대중·노무현 정부 시절에 실시된 인도적 지원(식량 및 비료 지원)에 대해서는 진보성향 전문가들은 대다수(82%)가 적정 수준이었다고 평가한 데 비해, 중도와 보수는 절반 정도(각각 54%와 45%)만 적정했다고 답하였다. 또 중도 성향 전문가 중 25%, 보수 중 15%는 다소 지나쳤다고 평가했고, 보수 중 35%는 매우 지나쳤다고 답했다. 전체적으로는 60%가 적정, 27%는 다소 지나침 또는 매우 지나침, 13%는 다소 부족 또는 너무 부족으로 평가하였다. 즉 대부분의 전문가가 인도적 지원 필요성을 인정하였지만 적정 지원 수준에 대해서는 의견 차이가 나타났다.

민간기업의 남북경협(일반교역, 위탁가공교역, 개성공단, 금강산관광 등)에 대한 정부의 지원정책에 대해서는 진보성향 전문가들은 적정했거나(50%) 다소 부족했다(46%)고 평가했고, 중도 전문가들도 비슷하게 적정(46%) 또는 다소 부족(32%)으로 본 반면, 보수 전문가 중에서는 다소 지나침(25%), 매우 지나침(15%) 등 부정적 의견이 상당수 있었다. 그러나 보수 중에서도 50%는 적정

했다고 평가하였다. 전체적으로는 적정(49%), 다소 부족(29%), 다소 지나침(16%) 등으로, 남북경협에 대한 정부의 지원 필요성을 긍정하는 쪽이 다수의 견으로 나타났다.

이명박 정부의 5·24 조치와 박근혜 정부의 개성공단 사업 중단 조치에 대한 전문가 의견은 훨씬 뚜렷하게 갈렸다. 5·24 조치에 대해 보수 전문가 중 75%가 (대체로 또는 매우) 올바른 정책으로 평가한 반면, 중도는 18%, 진보는 9%만 이에 동의하였다. 전체적으로는 5·24 조치 찬성은 31%, 반대는 53%로 반대 의견이 우세하였다. 개성공단 사업 중단 결정에 대해서는 보수 중 70%가 (대체로 또는 매우) 동의한 반면, 중도는 22%, 진보는 5%만 동의하였다. 전체적으로는 개성공단 중단 찬성은 30%, 반대는 59%로 역시 반대 의견이 우세하였다.

2. 남북경협에 대한 북측의 인식과 정책

가. 북한정권 입장에서 본 남북경협의 비용과 이익

남북경협은 북한정권의 동의와 협조 및 참여가 있어야 진행할 수 있는 사업이므로 그들이 이에 대해 어떤 인식을 가지고 있는가도 매우 중요하다. 이제까지 북한정권이 각종 경협사업을 수용했던 것은 경협에서 얻는 이익이 비용보다 크다고 판단했기 때문일 것이다.

북한체제와 이념이 가하는 제약을 생각해 보면, 북한정권이 남북경협을 수용하는 것은 결코 쉬운 일이 아니라고 할 수 있다. 무엇보다 남북경협은 북한의 통치이념인 주체사상과 자립경제 노선을 침식할 우려가 있다. 남한의 압도적 경제력 때문에 남북경협은 비대칭적인 성격을 가질 수밖에 없기 때문이다. 즉 북한은 일방적으로 원조를 받거나 토지와 저임 노동력을 제공하는 대신 자본과 기술을 공급받게 되며, 모든 사업은 북한지역에서 이루어진다. 경협에 관여하는 북한 사람들은 자신들이 열등한 처지에 있음을 실감하면서 자신들의 체제에 대해

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

회의를 품게 될 가능성이 높다. 경협을 통해 일어나는 남북 간의 교류와 접촉은 남한사회에 대한 정보를 확산시켜 북한정권에게 적지 않은 정치적 부담을 줄 수 있다. 개성이나 금강산 같은 중요 군사지역을 남한기업에게 내준 것도 큰 손실로 여겨질 수 있다.

이런 정치군사적 비용에도 불구하고 북한정권이 여러 사업을 받아들이고 심지어 요청하기까지 한 것은 경협에서 얻는 경제적 이익이 그들에게 매우 중요했기 때문일 것이다. 북한이 그 동안 남북경협으로부터 얼마나 큰 이익을 거두었는지는 잘 알려져 있다.

남북경협을 가장 넓은 의미로 정의하면 인도적 지원까지 포함할 수 있다. 통일부 자료에 의하면, 1995년에서 2015년까지 우리 정부와 민간단체가 실시한 대북지원¹²⁸⁾ 총액은 3조 2,825억원이며, 그 대부분은 김대중·노무현 정부 시절인 1999년에서 2007년 사이에 집행되었다. 즉 1999~2007년 기간 중에는 연평균 3천억원 정도의 적지 않은 물자(식량, 비료, 의약품 등)가 인도적 목적으로 북한에 공급된 것이다. 문제는 이들 물자가 북한의 취약계층에 직접 전달된 것이 아니라 북한정권의 관리와 통제를 거쳐 공급되었다는 것이다. 이는 실질적으로는 북한정권이 적지 않은 재정수입을 현물 형태로 얻었음을 의미한다.

민간기업의 상업적 경제협력을 통해 북한정권이 얻은 경제적 이익도 이에 못지않았다. 그 중 가장 중요한 부분은 일반교역 형식을 통한 광산물, 농수산물 등의 대남수출(남북교역통계상의 공식용어로는 대북반입)이었다. 2010년 5·24 조치로 중단될 때까지 약 20년 동안 일반교역을 통한 북한의 대남수출 총액은 약 35억 달러로 연평균으로 환산하면 1억

¹²⁸⁾ 통일부 웹사이트(<<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2016.6.30.))의 자료마당 내 통계자료 페이지 참조. 여기에서 '대북지원'은 주로 식량, 비료, 의약품 지원을 의미하며, 민간단체가 수행한 보건의료협력 및 농업·환경협력도 포함된다. 하지만 정부가 수행한 경제 분야 개발지원(당국간 경협)은 포함되지 않는다.

7,500만 달러 정도였다.¹²⁹⁾ 또 일반교역이 가장 활발했던 시기인 2006~2009년 기간 중에는 연간 2억~5억 달러의 큰 규모에 이르기도 했다.

2008년 이후로는 일반교역보다 위탁가공 및 개성공단 사업을 통한 대남수출의 규모가 훨씬 커졌지만, 위탁가공과 개성공단은 외화가득률이 매우 낮은 임가공 수출이어서 여기서 얻는 외화수입 규모는 일반교역보다 훨씬 작았다. 위탁가공을 통한 외화수입(임가공료)은 가장 활발했던 시기에든 연간 수천만 달러를 넘지 못한 것으로 추정되며, 개성공단을 통한 수입(주로 북측 근로자 노임)도 사업 규모가 가장 커진 2015년에 1억 달러를 넘었을 뿐, 초기에는 이보다 훨씬 작았다.

물론 북한은 남북경협을 통해 외화수입을 올리는 과정에서 정치군사적 비용 외에 적지 않은 경제적 비용도 치렀다고 할 수 있다. 광산물이나 농수산물 같은 수출품을 생산하는 데 많은 노동력을 동원해야 했을 것이며, 이들 물자는 자체 소비하거나 중국 등 다른 나라로도 수출할 수 있었다. 또 위탁가공과 개성공단 사업에도 상당한 노동력이 투입되었다. 단, 북한의 경제사정이 어려워 사회 전체에 유희인력이 많음을 고려할 때 노동력 공급의 기회비용은 크지 않았다고 볼 여지도 있다. 북한정권이 관리 가능한 사업에 노동력을 투입할 경우 이들에 대한 사회정치적 통제가 더 쉬워진다는 장점도 있었다.

북한정권이 경제적 비용을 거의 치르지 않고 획득한 이익도 있다. 1절 나항에서 언급한 현대그룹의 대북사업권 대가 지급이 바로 그것이다. 대북사업 독점권과 금강산관광 사업권 대가로 현대그룹이 북한정권에 지급한 돈은 10억 달러에 가까운 거액이었다. 그리고 이 돈의

¹²⁹⁾ 상세한 남북교역통계는 통일부, 『월간 남북교류협력동향』(각호)에 실려 있다. 남북 간 상업적 거래의 장기 실적을 유형별로 정리해 분석한 문헌으로는 고일동·김상기·이재호, 『남북한 교역구조의 변화와 정책적 시사점』(서울: 한국개발연구원, 2009), pp. 42~52 참조.

대부분은 북한경제가 막 바닥을 지나 회복을 시작한 1999~2001년 사이에 지급된 것으로 북한정권이 국영경제 재건을 시작할 때 큰 도움이 되었을 가능성이 높다.

남북경협에 대한 북한정권의 입장을 생각할 때 중요한 점은 개별 사업마다 비용과 이익의 유형 및 규모가 많이 다르다는 것이다. 이로부터 여러 경협사업에 대한 북한정권의 선호도 또는 우선순위의 순서를 추측해 볼 수 있다.

먼저 이익 유형부터 따져 보면 외화현금 수입이 가장 선호될 것이 분명하다. 이는 북한정권뿐 아니라 누구에게든 마찬가지다. 외화를 가지고 있으면 원하는 물자를 마음대로 선택하여 수입할 수 있기 때문이다. 식량이나 비료 같은 현물은 이보다는 덜 선호되지만 적어도 부분적으로는 현금수입과 비슷한 장점이 있다. 현물원조를 받지 못했다면 해당 물자를 일부라도 수입해야 했을 가능성이 높기 때문이다. 즉 현물 원조는 현금지출을 줄여줌으로써 실질적으로는 현금수입을 안겨준 것과 같은 효과를 갖게 된다. 또 대부분의 대북지원 사업에서 원조물자의 분배권은 공여자인 남측이 아니라 북한정권이 가질 수 있었다. 북한정권이 원조물자를 가지고 국가통치를 위해 필요한 재정지출을 할 수 있었던 셈이다.

비용 측면에서 보면 북한정권은 정치군사적 및 경제적 비용이 적게 드는 사업을 선호할 것이다. 북한정권이 남한기업의 대북사업 중에서 현대의 금강산관광 사업을 각별히 중시한 이유를 여기에서 찾을 수 있다. 관광사업은 군사지역을 개방한다는 부담은 있었지만, 그 외에는 별다른 정치적 및 경제적 비용이 들지 않았다. 관광사업에는 북측 노동력을 대거 투입할 필요도 없었고 남북 주민 간 교류와 접촉도 최소화할 수 있었다. 현대로부터 대북사업 독점권을 부여하고 대가를 받은 것은 더욱 수지맞는 거래였다. 나중에 대북사업(개성공단 사업)을 실제로 하

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

는 과정에서는 복측도 비용을 들여야 했지만, 일단 사업권에 대한 대가 자체는 공짜로 수취할 수 있었다. 또한 사업권 거래는 북한이 남한기업에게 시혜를 베푸는 것 같은 환상을 낳는 효과가 있었다. 북한정권 스스로 그런 환상을 믿었을 수도 있는데, 그랬다면 대북사업의 경제성에 대한 과대평가된 인식을 현대와 북한정권이 공유했던 셈이다.

북한정권은 인도적 지원에 대해서도 당연히 받을 것을 받는다는 왜곡된 인식을 가졌을 가능성이 높다. 그들은 자신들의 경제사정이 어려운 원인을 한·미 양국의 대북 ‘적대시 정책’으로 인한 과도한 군사비 부담과 대북 경제제재 조치 탓으로 돌린다. 따라서 인도적 지원의 수용은 자신들이 입은 피해를 보상받는 것에 불과하다고 스스로 정당화했을 가능성이 있다. 또한 북한정권은 우리 정부의 남북대화 및 교류·협력 요청에 응하는 것을 일종의 정치적 시혜로 간주하는 경향이 있다. 북한정권이 2000년 1차 남북정상회담에서 회담 개최 조건으로 거액의 현금을 요구해 받아낸 것이 대표적인 사례이다.

결론적으로 북한정권은 경제적 비용을 덜 들이고 교류와 접촉을 최소화하면서 대규모 현금수입이나 현물원조를 얻을 수 있는 사업을 선호한다고 할 수 있다. 북한정권의 이러한 입장은 남북경협이 북한 경제 개발 및 남북 경제통합에 기여하기 어렵게 만드는 측면이 강하다. 가급적 남북 간 교류와 접촉을 늘려 지식과 기술을 전파하는 것, 그리고 북한도 스스로 노동과 자본을 투입해 사업하는 방법을 배우는 것이 북한의 경제발전을 위해 바람직하기 때문이다.

한 가지 희망적인 부분은 북한정권이 상당히 다른 성격의 사업, 즉 통치자금 마련에 별 도움이 되지 않는 사업도 제법 많이 수용했다는 사실이다. 많은 국내 민간단체가 참여한 보건의료 및 농업 분야 협력사업¹³⁰⁾이 그것이다. 북한정권은 여러 UN 산하기구와 선진국 정부 및 국제 NGO들이 참여하는 각종 지원사업도 수용하였다.¹³¹⁾ 이런 사업

은 북한의 민생과 인적자원 보호에 적지 않은 도움이 된다고 할 수 있다. 북한정권은 군사비를 마련하고 특권층만 챙길 뿐, 일반주민은 안중에도 없다는 인식이 널리 퍼져 있지만, 이런 인식은 다소 과장된 것이라고 할 수 있다. 장기적으로 집권하며 나라를 통치하고자 하는 정권이라면 통치 대상인 일반 주민의 형편에도 어느 정도는 주의를 기울이지 않을 수 없다. 또한 국력을 키우기 위해 전반적 경제발전에 도움이 될 만한 사업에도 관심을 가질 가능성이 높다.

나. 북한정권의 경협정책과 관리행태

남북경협에서 얻을 수 있는 이익이 매우 크에도 불구하고 경협에 대한 북한정권의 태도는 기본적으로 수동적이고 소극적이었다. 기존 경협사업 대부분은 남측에서 제안한 것을 북측이 받아들인 것이다. 사업을 진행하는 과정에서도 북측은 갖가지 불합리한 규제와 제약을 가하였다.

남북경협에 대한 주된 규제로는 다음 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 개성공단 및 금강산관광을 제외한 다른 사업에서는 대체로 육로 운송 및 통행을 허용하지 않았다.¹³²⁾ 둘째, 남측 기업가, 기술자, 지원단체

¹³⁰⁾ 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2016).

¹³¹⁾ Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 79~107; Hazel Smith, *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea* (Washington, D.C.: United States Institute Peace Press, 2005), pp. 101~134; United Nations Humanitarian Team, "2016 DPR Korea: Needs and Priorities," (United Nations, 2016), pp. 20~23.

¹³²⁾ 이로 인해 일반교역과 위탁가공교역 물자는 해상으로 운송되었으며 이에 따른 물류비 부담이 매우 컸다. 그럼에도 일반교역과 위탁가공교역의 수익성이 확보될 수 있었던 것은 남북교역에 대해 정부가 무관세 혜택을 제공했기 때문이다.

관계자의 북한 상주를 허용하지 않고 방북에 대해서도 까다로운 규제를 가하였다. 셋째, 남측 기업가, 기술자, 관계자가 북측 인력을 직접 통제하는 것을 허용하지 않았다. 대규모로 북측 인력을 고용했던 개성공단 사업에서도 북측 인력에 대한 직접적 통제는 북측 관리자들이 맡았다.

북한정권의 불합리한 규제는 정치군사적 부담을 줄여보려는 노력으로 해석할 수 있다. 그들은 인적 교류와 접촉이 많고 북한 사람들에게 남측의 경제적 우위가 더 분명하게 인지되는 사업일수록 큰 부담을 느꼈을 것이다. 이런 관점에서 보면 북한정권에게는 일반교역이 부담이 가장 작고 그 다음은 위탁가공교역이며, 개발협력이나 대북투자 사업은 부담이 큰 편이다. 따라서 북한당국으로서는 가급적 개발협력이나 대북투자를 회피하고 교역 쪽에 집중하고 싶을 수도 있다. 하지만 교역에만 의존하는 것은 한계가 있다. 북한의 생산능력이라는 제약이 있어 교역에만 의존해서는 외화수입을 계속 증가시키기 어렵기 때문이다.

수출품 생산능력을 크게 증가시키려면 투자가 필요하며, 투자 중에서 가장 유망한 방법은 남한기업의 투자를 받아들이는 것이다. 하지만 남한기업의 대북투자는 정치군사적 비용이 큰 것으로 인식되기 때문에 수용 여부를 쉽게 결정할 수 없었다. 따라서 대북투자 사업을 안정적으로 진행하려면, 최고 지도부, 궁극적으로 김정일 위원장의 결심과 승인이 필요했다. 개성공단과 금강산관광처럼 김정일 위원장이 직접 약속한 사업을 제외한 기타 대북투자 사업이 제대로 진행되지 못한 이유를 여기에서 찾을 수 있다. 최고 지도부가 아닌 실무 관료층에서는 사업을 책임질 만한 권력과 의지가 없었던 것이다.

북한정권에게 최고 지도부의 직접 관리는 남한의 대기업, 즉 현대그룹을 상대하여 이익을 확보하는 수단으로 유용했다. 일반적으로도 저개발국의 독재정권은 외국기업의 투자를 끌어들이기 위해 독점권을 부여하는 방법을 흔히 사용한다.¹³³⁾ 이 때 중요한 것은 외국기업에게

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

몰수 위험이 크지 않으며 사업의 안정적 이행을 보장받을 수 있다는 믿음을 주는 것이다. 북한의 경우 김정일 위원장의 약속은 이런 믿음을 주는 수단이 되었다. 북한정권이 남북경협이나 대외경협을 통해 경제적 이익을 확보하고자 한다면, 이런 믿음을 스스로 간단히 무너뜨릴 수는 없다.

개성공단을 둘러싼 남북 간의 공방은 북측의 이런 입장을 잘 보여주고 있다고 할 수 있다. 북한정권은 갈등이 불거질 때마다 개성공단 폐쇄를 불사하는 듯한 위협적 행동을 했지만 끝내 폐쇄를 실행하진 못하였다. 이는 김정일 위원장이 직접 약속하고 보장한 사업까지도 스스로 중단시킬 경우, 북한정권에 대한 신뢰도가 너무나 하락할 것을 우려했기 때문일 가능성이 높다.

한편, 개성공단 같은 경제특구 방식의 사업에서는 다른 대북투자 사업에 비해 불합리한 규제를 대폭 줄일 수 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 북한정권은 개성공단과 금강산관광에 대해서는 육로 운송 및 통행과 남한기업 관계자의 상주를 허용하였다. 이 두 가지 조건만 충족되어도 경협사업의 수익성은 크게 향상될 수 있다. 경제특구 사업은 집중적인 관리가 가능하며 경협이 북한사회에 미치는 정치적 영향을 특구 내로 제한할 수 있다는 장점이 있다. 경제특구는 북한정권으로서는 경협의 정치적 비용을 줄일 수 있고 남한기업 입장에서는 다른 지역보다 사업환경을 획기적으로 개선할 수 있다는 점에서 유효한 타협책이었다고 할 수 있다.

끝으로, 북한정권 안에서도 인식과 입장이 서로 다른 여러 주체가 남북경협에 개입할 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 남북경협의

¹³³⁾ Quan Li and Adam Resnick, "Reversal of Fortunes: Democracy, Property Rights and Foreign Direct Investment Flows in Developing Countries," *International Organization*, vol. 57, no. 1 (2003), pp. 175~214.

경제적 이익을 중시하는 그룹과 정치군사적 비용을 중시하는 그룹 사이의 견해 차이가 있을 수 있고, 경험을 통해 획득한 수입(외화 또는 물자)의 사용처를 두고서도 갈등이 발생할 수 있다. 주된 의사결정은 결국 김정은 위원장이 내리겠지만, 모든 사안을 김정은 위원장이 직접 관리할 수는 없으며, 김정은 위원장의 판단도 측근 집단의 의견 및 이해관계의 영향을 받아 변할 수 있기 때문에, 사업 진행 과정에서, 그리고 사안의 중요도에 따라 상호 모순적인 정책이 실시될 가능성은 항상 존재한다.

다. 경제환경 및 대외관계 변화와 경험정책

남북경협에 대한 북한정권의 입장은 북한의 경제환경과 대외관계 변화에 따라 달라질 수 있으며, 실제로 지난 7~8년 사이에 크게 달라졌다고 할 수 있다.

가장 중요한 변화는 북한과 중국 간의 경제교류가 크게 확대됨에 따라 남북경협의 상대적 중요성이 많이 떨어졌다는 것이다. 1990년대 초 옛 소련이 붕괴한 이후 2000년대 초까지 북한의 대외경제교류는 한·중·일 3국에 집중¹³⁴⁾되어 있었는데, 2006년 일본이 대북제재 조치로 북일교역을 중단시킨 데 이어 2010년 천안함 사건 이후 5·24 조치로 개성공단을 제외한 남북교역까지 중단되자 북한의 대외경제교류는 거의 중국으로 단일화되다시피 한 상태가 되었다. 지난 10년 동안 북중

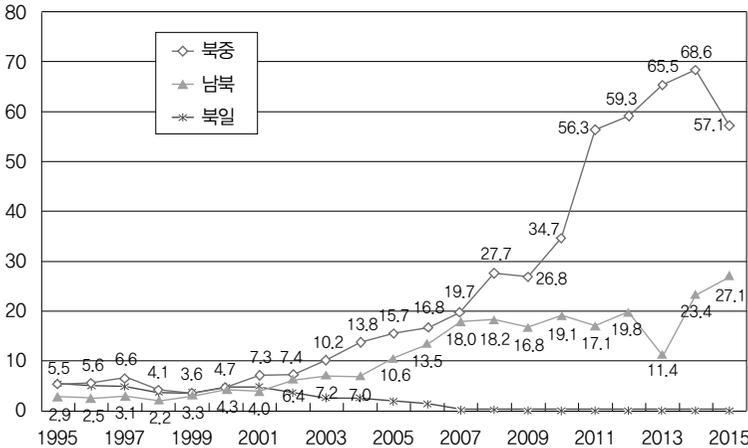
¹³⁴⁾ 한·중·일 3국 외 다른 나라들의 무역통계에서 북한과의 무역으로 나와 있는 것 중 많은 부분은 실제로는 남한과의 무역이 잘못 보고된 것으로 추측된다. 과거에는 이처럼 잘못 보고된 부분이 상당히 많았으나 지난 10년 동안 UN 차원의 대북제재가 계속됨에 따라 최근에는 이런 오류가 많이 줄어든 것으로 보인다. 이 점에 대해 상세한 사항은 김석진, “북한 무역통계: 해설과 평가,” 한국은행 경제연구원 편, 『통계를 이용한 북한경제 이해』 (서울: 한국은행, 2014), pp. 164~174 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

교역은 북한경제에서 차지하는 상대적 비중이 커졌을 뿐 아니라 <그림 V-1>에서 보듯이 절대적 규모가 과거의 몇 배 수준으로 확대되었다.

그림 V-1 >> 북중, 남북, 북일 교역총액 추이

(단위: 억 달러)



주: 1) 북한의 대중국 원유 수입이 2014년부터 중국 무역통계에서 제외되었으나 KOTRA에서 이 부분을 추정 산입함.

2) 교역액 수치는 북중무역과 남북교역만 표시함.

자료: KOTRA, 『북한의 대외무역동향』 (각연도); 통일부, 『월간 남북교류협력동향』 (각호); UN Comtrade database.

더욱이 북한의 외화벌이에서 중국과 남한의 상대적 비중은 <그림 V-1>의 교역총액 추이가 보여주는 것보다 훨씬 더 극적으로 변했다고 할 수 있다. <그림 V-1>에서는 2015년까지 남북교역도 상당히 활발했던 것처럼 보이지만 2011년 이후 남북교역은 거의 전부가 개성공단 교역, 즉 임가공 교역에 불과해 북한정권이 이로부터 획득할 수 있는 외화수입은 얼마 되지 않았다. 이와 달리 북중교역 확대는 주로 북한의 대중국 광산물 수출 증가에 기인한 것이고, 광산물 수출은 임가공 수출보다 외화가득률이 훨씬 높다. 결국 최근 북한의 외화벌이에서 북중무

역은 남북교역에 비해 압도적인 중요성을 갖는 사업이 되었다고 할 수 있다.¹³⁵⁾ 이는 북한이 남북경협에서 획득한 외화를 가지고 북중무역 적자를 메웠던 2008년 이전 상황¹³⁶⁾과 비교하면 대단히 큰 변화라고 하지 않을 수 없다.

또 하나의 중요한 변화는 지난 15~20년 동안 북한에서 비공식 사경제가 꾸준히 발전하였고, 그 덕분에 식량사정과 전반적 생활수준이 상당히 향상될 수 있었다는 것이다.¹³⁷⁾ 따라서 북한정권 입장에서는 남한 정부로부터 대북지원(식량 및 비료 지원)을 받아내야 할 필요성이 과거보다 훨씬 줄어들었다고 볼 수 있다. 물론 어느 정도 개선되었다고는 하나 지금도 북한의 식량사정은 어렵고 영양실조 인구 비율은 상당히 높으므로 북한정권으로서는 지원을 받는 것이 이익이다. 하지만 과거보다는 상황이 덜 절박하므로 지원을 받는 대신 치러야 할 정치군사적 부담을 더 중시할 가능성이 높아 보인다.

지난 10년 사이에 한미 양국 정부의 정책이 변했고, 전반적 국제정세가 달라졌다는 사실도 북한정권의 경협정책에 중요한 영향을 미쳤을 것이다. 1993년 1차 핵위기 이래 북한 핵문제를 둘러싼 협상은 우여곡절을 많이 겪었지만 2007년까지는 대체로 대화가 지속되었다. 1994년의 제네바 합의는 2002년에 깨졌지만, 미국 부시 행정부 2기에 다시 협상이 시도되어 2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13 합의 등 부분적 타협안이 나오기도 했다. 이 시기까지 우리 정부도 화해협력 정책 기초

¹³⁵⁾ 북한은 무역 외에도 해외 노동자 송출을 비롯한 여러 가지 방법으로 외화벌이를 하고 있다. 최근 북한의 외화벌이에 대한 상세한 설명으로는 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 1~49 참조.

¹³⁶⁾ 이석, “남북교역의 변화와 남북관계 경색의 경제적 배경,” KDI 정책포럼 212호 (2009), pp. 1~19.

¹³⁷⁾ 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 39~180.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

를 유지하였다.

그러나 이명박 정부 이후 대북정책은 강경 기조로 전환되었고 미국 오바마 행정부도 북한과의 협상을 포기하고 '전략적 인내' 정책을 고수해 왔다. 따라서 북한정권으로서는 정치적 거래를 통해 경제적 이익을 받아내기가 훨씬 어려워졌다고 판단할 수밖에 없게 되었으며, 온건 협상파의 입지는 좁아지고 강경파가 득세하게 된 것으로 보인다. 이상의 여러 사정은 모두 남북경협에 대한 북한정권의 태도를 더욱 소극적으로 만드는 효과가 있었다고 할 수 있다.

최근 북한의 경제환경과 대외관계는 또 다시 크게 달라질 징후를 보이고 있다. 먼저 <그림 V-1>에서 보듯이 2015년부터 북중교역이 위축되기 시작했는데, 이는 중국의 성장 둔화와 국제 원자재 가격 하락으로 2014년부터 북한의 대중국 광산물 수출(주로 석탄 수출)이 감소세로 돌아섰기 때문이다. 더욱이 2016년 북한의 4차 및 5차 핵실험 이후 대북제재가 강화되어 북한정권의 외화벌이 여건은 더 나빠질 가능성이 있다. 따라서 경제적 여건만으로 보면 북한정권이 남북경협을 통해 경제적 이익을 얻어야 할 필요성이 다시 커지고 있다고 할 수 있다. 그러나 한미 양국 정부의 대북정책이 훨씬 강경해져 당분간 대화와 협상의 여지가 거의 사라졌으므로 북한정권으로서도 남북경협에 대해 희망을 품기는 어려울 것으로 보인다.

3. 향후 전망과 접점의 모색

순수하게 경제적 요인만 따지면 남북경협은 남북 양측 모두에게 큰 이익이 될 수 있으며 대단히 큰 발전 잠재력을 가지고 있다. 그러나 남북한 당국은 모두 남북관계의 정치, 외교, 안보적 측면을 훨씬 중시하

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

며, 경제적 이익은 단지 부차적으로만 고려한다. 핵 문제를 비롯한 정치적 장애가 존재하는 한, 남북경협이 경제 논리에 따라 순조롭게 진행되기는 어렵다.

현재 거의 전면 중단 상태인 남북경협이 다시 재개되려면 한반도 정세의 상당한 변화가 필요하다. 그러나 남북한과 미국 등 주요 당사국 정부가 모두 강경 노선을 유지할 가능성이 높아 앞으로도 상당 기간 한반도 정세는 긴장과 경색 상태를 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 가장 큰 문제는 대북제재에도 불구하고 북한정권이 핵과 미사일 개발에 더욱 박차를 가하고 있다는 사실이다.

북한정권이 양보와 타협의 기미 없이 핵과 미사일 개발을 계속 강행한다면, 대북정책을 둘러싼 보수와 진보 또는 강경과 온건 간 의견 차이는 무색해질 수 있다. 여러 해 동안 북한의 군사 도발이 지속됨에 따라 우리 국민의 대북 여론이 크게 악화되어 있어 설령 2017년 대선에서 여야 간 정권 교체가 이루어진다 하더라도 김대중·노무현 정부 시절과 같은 ‘햇볕정책’을 다시 펴기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 더욱이 남북경협은 남한 내부의 국민적 합의뿐만 아니라 남북한 당국 간의 접점도 있어야 추진할 수 있다. 전반적인 남북관계 경색 국면에서 남북 간 접점을 찾아내는 것은 결코 쉽지 않은 일이다.

그러나 넓은 의미의 남북경협 중에는 다양한 종류의 사업이 있으며, 그 중에는 남북 양측에서 모두 정치적 반대의 여지가 크지 않은 사업이 있다. 먼저 구호 지원(식량 지원) 및 민생 지원(농업, 보건의료, 환경, 교육 분야 협력사업)은 여러 가지 점에서 바람직한 정책으로 제재 국면에서도 실천 가능할 것으로 판단된다. 이들 사업은 순수한 인도적 목적, 인적자원 보호를 통한 통일기반 조성, 북한 변화 촉진 등 여러 가지 정책 목표 달성에 동시에 기여할 수 있다. 또 북한정권보다는 주민을 위한 것으로 제재 대상이 아니며,¹³⁸⁾ 정부의 의지만 있다면 정치 정세

와 상관없이 실천 가능하다.

또 남북관계 경색 국면에서도 추진 가능한 방식으로 사업의 실행 방안을 변형할 수 있다. 단기적으로는 남북대화가 단절되어 있어 당국 간 양자 지원은 어려우므로 국제사회와의 협력 하에 지원을 추진하는 것이 바람직해 보인다. 협력 대상이 될 국제사회는 UN 산하기구와 국제 NGO이다. 지금도 WFP, FAO, UNICEF, WHO 등 UN 산하기구와 Save the Children 등 여러 국제 NGO가 식량, 농업, 보건의료, 상하수 시설 등 여러 부문에서 대북지원 사업을 실시 중이다.¹³⁹⁾ 우리 정부는 이미 오래 전부터 UN 산하기구를 통한 간접적 대북지원(남북협력기금 지원)을 실행해 왔으며, 제재 국면에서도 이를 지속하는 것이 바람직해 보인다. 또한 국제적 모금활동이 원활하지 않아 기존 대북지원 규모가 충분치 않은 점을 고려하여 이들 사업에 대한 남북협력기금 지원 규모를 단계적으로 확대하는 방안도 고려해야 한다.

국내 민간단체들이 자체 모금한 자금으로 실시하는 대북지원도 큰 문제가 없는 한 원칙적으로 허용하는 것이 좋을 것으로 보인다. 민간단체의 대북지원은 인도적 목적에 부합하며 통일준비 차원에서도 의미가 크기 때문이다. 단, 남북관계가 크게 악화되어 있는 상황에서는 북한당국도 국내 민간단체의 지원을 수용하는 데 소극적이어서 우리 정부가 허용하더라도 얼마나 사업을 실행할 수 있을지는 미지수이다. 지원사업의 종류와 성격, 각 단체가 그 동안 북측 당국과 쌓아놓은 신뢰가 실행 가능성에 큰 영향을 미칠 것이다.

¹³⁸⁾ 2016년 11월 채택된 UN 안보리 결의 2321호에서도 “이번 결의는 … 북한에서 지원 및 구호 활동을 수행하는 국제기구 및 NGO들의 사업에 부정적 영향을 미치려는 것이 아니라고” 명시하고 있다. UN Security Council Resolution 2321 (30 November 2016), p. 9.

¹³⁹⁾ United Nations Humanitarian Team, “2016 DPR Korea: Needs and Priorities,” (United Nations, 2016), pp. 4~23.

기존의 남북경협 정책에 대해서는 정치 성향에 따라 전문가 의견이 상당히 큰 차이가 있었으나 향후 경협 방향에 대해서는 큰 차이가 없었다. 2016년 7월 통일연구원이 실시한 '전문가 설문조사'(본 보고서의 [부록])에서는 향후 추진해야 할 교류·협력을 구호지원(식량지원), 민생협력(농업, 보건의료, 환경) 등 모두 9개 사업으로 분류하고 이들에 대해 1, 2, 3순위로 응답해 줄 것을 요청하였다. 응답 결과 중 1순위 응답에 가중치 1을 부여하고, 2순위에 가중치 2/3, 3순위에 가중치 1/3을 부여하여 응답별 비율을 계산해 본 결과, 전문가들이 중시하는 사업은 아래와 같이 나타났다(가중치 없이 복수응답을 단순 합산한 결과와는 약간 다르지만 큰 차이가 나지는 않았다).

먼저 2016년 현재처럼 남북관계가 경색되어 있는 상황에서는 이산가족교류 및 사회문화체육교류(27%), 구호지원(25%), 민생협력(24%) 등 3개 사업을 고려할 수 있다는 것이 대체적인 의견이었다. 이들 3개 사업에 대한 지지 비율은 진보, 중도, 보수 모두 비슷하게 나타났다. 보수성향 전문가들은 이산가족교류 및 사회문화체육교류를 조금 더 중시하였으나 큰 차이가 있는 것은 아니었다.

남북관계가 크게 개선된 후(예를 들면 2007년 2차 남북정상회담 이후와 비슷한 상황)의 경험에 대해서는 정치 성향에 따라 어느 정도 의견 차이가 있었지만, 여기에서도 기본 방향에 대해서는 대략적인 합의가 나타났다. 진보, 중도는 개성공단 등 경제특구 사업을 가장 중시(각각 28%, 29%)하였고, 그 다음으로는 기반시설 개발(각각 17%, 14%)을 선택하였다. 보수는 개성공단 등 경제특구 사업과 이산가족교류 및 사회문화체육교류를 동일한 비율(18%)로 지지하였다. 전체적으로는 개성공단 등 경제특구 사업(25%), 기반시설 개발(14%), 민생협력(12%), 이산가족교류 및 사회문화체육교류(11%), 일반교역 및 위탁 가공교역(11%), 다자간 경험(8%), 구호지원(6%), 관광(5%), 지하자원 개발(5%) 순이었다.

북한정권이 환영할 교류·협력 사업의 종류를 묻는 설문에서도 전문가 의견은 정치 성향에 따른 차이가 별로 없었다. 전체적으로 개성공단 등 경제특구(25%), 기반시설 개발(22%), 구호지원(15%), 민생협력(11%) 등이 북한정권이 환영할 사업으로 꼽혔다.

이상의 결과에 의하면, 남북관계가 경색되어 있는 상황에서는 이산가족교류 및 사회문화체육교류, 구호지원(식량지원), 민생협력(농업, 보건의료, 환경) 등 3개 사업을 우선적으로 고려하고, 남북관계가 크게 개선된 후에는 이에 더하여 개성공단 등 경제특구 사업과 기반시설 개발을 추진하고 일반교역 등 기존 경험을 복원해야 한다는 것이 대략적인 합의라고 할 수 있다.

장기적으로는 남북대화 및 핵협상 재개를 위해 노력하면서 국면 전환 이후 추진할 협력사업 구상을 준비할 필요가 있다. 만약 남북관계가

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

대화국면으로 전환된다면, 현재 중단 상태인 개성공단 사업을 복원하는 것이 우선적 과제가 되어야 할 것으로 보인다. 또한 5·24 조치를 해제하여 일반교역 등 실행하기 쉬운 경험, 과거에 해본 경험부터 복원해야 할 것이며, 남북관계가 안정적으로 발전할 경우 기반시설 개발이나 다자간 경험 같은 대규모 신규 경험도 추진해 볼 수 있을 것이다.

그러나 남북관계의 불확실성이 워낙 크므로 대화국면으로의 전환 이후에도 대규모 신규 경험의 조기 추진보다는 소규모 시범사업에서 출발해 단계적으로 확대하는 현실주의적 접근이 바람직해 보인다. 설령 남북관계가 상당히 개선된다 해도 과거의 실패 경험을 고려할 때 기업들 입장에서도 신중을 기하지 않을 수 없을 것이다. 남북경협은 항상 정치군사적 문제와 결부되지 않을 수 없으므로 정부와 기업이 긴밀하게 협조하고 합리적으로 책임과 리스크를 분담하는 민관협력 체계를 갖추는 것이 매우 중요하다.

남북 간의 관계에서는 북측의 입장을 충분히 고려하면서 남측이 일방적으로 주도하는 것이 아닌, 남북 양측이 상호 협력하는 사업 관행과 체계를 정착시킬 필요가 있다. 사업의 발굴, 준비, 추진의 전 과정에서 북측 당국 관계자 및 현지 실무자들이 적극적으로 참여하도록 유도해야 하며, 비용과 이익, 책임과 리스크를 남북이 적절하게 분담하는 것이 바람직해 보인다.

VI. 남북한 경제·사회 변화와 남북관계에 대한 영향

김영희(한국산업은행)

정은미(서울대학교 기초교육원)



그동안 통일 및 남북관계에 대한 정책이나 연구는 북한에 대한 이해와 남북한 간의 상호작용을 파악하는데 초점이 맞춰져 있었다. 반면에 남북한의 사회경제적 토대와 구조의 변화가 통일이나 남북관계에 어떤 영향을 미치고 있는지를 파악하고 분석하려는 노력은 상대적으로 소홀했다. 이는 곧 남북한의 경제·사회 변화가 남북관계에 직접적으로 연관되어 있지 않기 때문일 수 있다. 하지만 남북한의 경제·사회 변화는 주민들의 대북·대남 인식을 변화시키고 이는 다시 남북한 상호 간의 대북·대남정책에도 직·간접적으로 영향을 줄 가능성이 있다.

본 장에서는 남한과 북한의 경제·사회 변화가 남북관계에 미치는 영향을 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 북한의 경제·사회 변화가 북한 주민들의 대남 인식에 변화를 미치는지 분석한다. 이를 위해 본문에서는 북한의 주요 경제·사회적 변화로 ‘시장화’, 소득증대를 통한 중간층 형성, ‘남한화(한류)’, ‘정보화’ 등을 선정하고, 이 네 가지 변화의 양상과 특징을 기술한 후, 이러한 변화가 북한 주민들의 대남 인식에 어떤 영향을 주는지를 분석한다.

둘째, 2000년대 이후 나타난 남한의 중요한 경제적, 사회적 변화가 동시기의 남한 주민의 대북·통일 인식에 미친 영향을 파악하고, 나아가 남북관계에 미칠 영향을 예측하고자 한다. 이를 위해 본문에서는 남한 주민의 대북·통일 인식에 영향을 미치는 중요한 경제·사회적 변화로 경제 양극화, 저출산·고령화, 다문화화를 선정하고, 이 세 가지의 변화의 양상을 각각 상세히 기술한 이후에 기존의 조사 자료들과 본 연구과정에서 실시한 ‘전문가 설문조사’의 결과를 활용하여 세 개의 변인이 대북·통일 인식에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고자 한다.

남북한의 경제·사회적 변화 양상과 특징 및 이것이 대북·대남 인식과 정책에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 연구를 통해 긍정적인 영향을 주고 있다면 이를 지속 혹은 가속화할 수 있는 정책 방안을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

제시하고, 부정적인 영향을 주고 있다면 이를 해소할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

1. 북한의 경제·사회 변화의 특징

최근 북한으로 유입되는 남한의 드라마·영화와 같은 콘텐츠와 전자 제품, 화장품, 의류 등의 물품을 통해 북한내에 남한화(한류)가 확산되는 한편 북한 주민의 대남 인식이 점차 변화되고 있다. 선행연구에서는 현재 북한 주민들의 전반적인 대남 인식이 지속적인 변화 양상을 보이고 있다고 밝혔다. 그러면서 이러한 현상은 남한 실상에 대한 문외한에서 남한의 경제, 문화 등에 대해 조금씩 알아가는 초기단계이며 외부의 의도적인 개입보다 인간 본연의 욕구에 의한 자연스러운 현상이라 분석하고 있다.¹⁴⁰⁾

또한 북한 주민의 대남 인식은 해마다 조금씩 변화되고 있다. 북한이 탈주민을 대상으로 진행한 조사에 따르면 남한을 ‘협력대상’이라고 밝힌 응답자가 2008년 35.2%에서 지속적으로 상승하여 2012년 64.6%로 최고치를 기록, 2014년에 55.7%로 소폭 감소했지만 2008년 수준까지 떨어지지 않고 있다. 남한을 ‘적대대상’이라고 한 응답률은 2008년 20.9%에서 2009년 11.4%로 많이 감소하고 2014년 이전까지 10%대를 유지, 2014년 다시 20.1%로 증가했지만 이 역시 아직 2008년 수준에 미치지 못한 것으로 나타났다. 이처럼 북한 주민의 대남 인식이 변화되고 있는 것은 한류의 영향일 가능성이 크다.¹⁴¹⁾

¹⁴⁰⁾ 송현우, 『북한 주민의 대남 인식과 외부정보통제변화 추이: 북한이탈주민 면접조사를 통한 추론』 (통일부 신진연구자 연구용역보고서, 2011), p. 47.

¹⁴¹⁾ 김병로, “탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한 주민의 대남 인식 변화,” 『통일과 평화』, 6집 2호 (2014), p. 47.

이처럼 북한 주민의 대남 인식 변화는 남한정보에 대한 인간의 욕구와 그로 인한 한류의 영향으로 분석된다. 이 글에서는 다음 네 가지 질문 - 즉, 북한 주민들의 남한 정보에 대한 욕구는 어떻게 되어 발생하게 되었을까? 남한화(한류)는 어떻게 발생했을까?, 남한화는 북한 주민의 대남 인식 변화에 영향을 주었을까? 북한 주민의 대남 인식 변화는 어떤 양상으로 나타나고 있을까? 등에 대한 해답을 찾으려고 한다.

이를 위해 우선 최근 북한의 경제·사회 변화의 특징을 살펴보고 경제·사회 변화와 대남 인식이 어떻게 관계되는지를 밝히는데 이어 경제·사회 변화에 따른 북한 주민의 대남 인식 변화 양상이 어떻게 나타나고 있는지를 고찰하고자 한다. 최근 북한의 경제·사회 변화는 공장가동률 저하, 주민에 대한 국가공급의 중단, 사회이탈, 시장화, 돈주의 형성, 배금주의 등 다양하다. 하지만 아래에서는 시장화, 소득증대를 통한 중간층 형성, 정보화, 남한화(한류) 등을 중심으로 살펴본다.

가. 시장화

최근 북한 경제의 가장 큰 변화는 단연 시장화이다. 사회주의 북한에 자본주의 '맹아'라는 시장이 형성되어 거의 모든 가구가 사경제 활동을 통해 먹고 살아간 지는 벌써 20년이 넘었다. 그런 과정에 시장의 규모와 수준은 물론 물자공급 및 자금결제 시스템이 형성 되는 등 시장화는 상당한 진전을 이루었다. 시장화의 진전은 다양한 요소들을 통해 설명할 수 있지만, 본 연구에서는 남한화와 관련이 있는 상설 및 비상설시장의 확대, 다양한 장사업종 등장, 사금융의 발전, 공공부문의 시장 진출 등에 국한하여 시장화를 살펴보고자 한다. 왜냐하면 상설시장과 비상설시장을 통한 남한산 제품과 콘텐츠의 거래, 전문적인 장사업종의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

다양화에 의한 CD알 장사꾼의 등장, 통제물건 구입증대 및 전국시장 유통을 위한 사금융의 이용, 시장을 통한 소득과 국영기업이 지불하는 인건비에 의한 가계소득 증가로 인한 남한 콘텐츠 및 물건 구매력 증대 등은 남한화 형성과 직간접적으로 연관이 있기 때문이다.

표 VI-1 > 시장화와 남한화의 관계

시장화 형태	남한화에 대한 영향
생산 및 비생산시장의 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 소득을 높일 수 있는 거점 제공, 소득에 따른 남한 문물에 대한 욕구 발생 • 남한 문물 전국 유통 조건 조성
다양한 장사업종의 등장 (녹화 CD알, 공CD알, CD알 복사 전문)	<ul style="list-style-type: none"> • 남한 물품 및 콘텐츠 국내 유입 • 남한 콘텐츠 복사를 통한 지속적인 국내 공급
사금융의 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 남한 문물 유입에 필요한 환전 보장 • 금융서비스를 통해 시장활성화 촉진 • 소득 증대와 원활한 남한 문물 보장
공적부문의 시장 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 공적영역을 통한 소득 증대 • 남한 문물에 대한 욕구 발생 • 남한 문물 구매력 제고

자료: 저자 작성.

상설시장의 확대는 김정일이 2003년 3월 시장을 사회주의경제관리와 인민생활에 필요한 시장으로 잘 꾸리고 운영하도록 방향전환할데 대한 방침을 내리면서 시작되었다. 이후 북한은 김정일의 방침 관철을 위해 내각지시 제24호, 상업성지시 제41호 등을 통해 시장설치 및 운영에 대해 구체적으로 명시했다. 내각지시 24호는 “시장의 규모는 주민수가 3만~4만 명 되는 시·군에서 600석, 4만~5만 명 되는 시·군에서 900석, 5만~7만 명은 1,200석, 그 이상되는 시·군은 2,000석 정도의 규모로 시장을 개설하도록 했다.¹⁴²⁾ 그리고 시장의 명칭은 해당지역

¹⁴²⁾ 조선민주주의인민공화국 상업지시 제48호, “위대한 령도자 김정일 동지께서 농민

의 지명을 붙여 부르도록 했다.

이로부터 각 시·군에서 상설시장을 해당 지역의 실정에 맞게 신규 건설하였으며, 점차 확대되어 최근에는 404개에 이르는 것으로 확인되었다.¹⁴³⁾ 한 개 시장의 매대수를 최고 2,000석이라고 한다면 북한 전체 시장의 매대수는 겨우 80만 개로 북한 상인에 비하면 턱없이 부족하다. 북한의 경우 국가공급의 중단으로 국영 기관·기업소에 근무해도 겨우 3,000원 월급을 받게 되는데 쌀 1kg의 가격이 5,000원임을 감안할 때 북한 주민 혹은 어느 가구를 막론하고 장사행위를 하지 않고서는 생계를 유지할 수 없다는 결론이 나온다. 턱없이 부족한 상설시장의 자리는 결국 비상설시장이 대체하게 되는데, 이는 시장근처의 주택·주택 골목·기관기업소 창고 등 다양하다. 특히 비상설시장에서는 국가가 통제하는 녹화 CD알, 무색CD알(공CD), 녹화기, 노트텔, 휘발유, 핸드폰 등 불법 장사품목들이 거래된다. 비상설시장-암시장이 없이는 북한 당국이 눈엣 가시로 여기며 통제하는 남한 물건의 거래가 사실상 불가능하다. 아무리 돈이 많고 외국물건에 대한 욕구가 발생한다 하더라도 불법유통하는 암시장이 없다면 오늘의 남한화는 상상도 할 수 없었을 것이다.

지난 20여 년의 시장활동으로 다양한 업종의 장사행태가 생겨났다. 품목에 따라 쌀장사, 야채장사, 과일장사, 간식장사, 전자제품장사, 담배장사, 의류장사, 고기장사 등이, 또 다른 지역에서 물건을 사다가 이 지역에 공급하는 도매장사도 있다. 북중 국경지대에는 중국에서 생필품 등 북한 주민이 필요로 하는 물건들만을 유입하여 전 지역으로

시장을 사회주의경제관리와 인민생활에 필요한 시장으로 잘 운영하도록 방향전환 할데 대하여 주신 방침을 철저히 관철할데 대한 내각지시 제24호(2003.5.5)를 정확히 집행할데 대하여” (2003년 5월 20일).

¹⁴³⁾ 홍 민 외, 『북한 전국 공식시장 현황과 사회변화』 (2016 KINU 국내학술회의 자료집, 2016.12.9.), p. 7.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

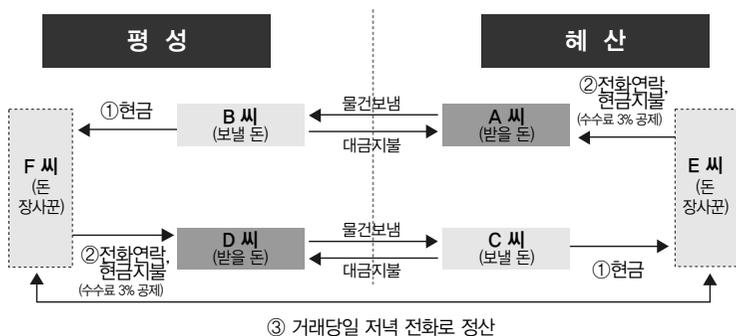
공급하는 장사행위가 있는데, 그것의 하나로 남한의 물건과 남한의 드라마나 영화가 기록된 CD, DVD, USB 등 메모리만 취급하는 행태이다. 북한에서는 CD를 CD알이라고 부르며, 콘텐츠가 담긴 녹화 CD알과 무색CD(공CD)는 시장밖에서 불법적으로 거래되고 있다. 이러한 불법 장사는 보위원(국정원)이나 보안원(경찰)에게 커버비(단속하지 않도록 주는 사례금)를 주면서 단속을 피하고 있다고 한다.¹⁴⁴⁾ 남한의 영상물이 담긴 메모리 취급은 자칫 정치범으로 몰릴 수도 있다. 그럼에도 이러한 메모리들이 국경을 넘어 들어오면 북한내에서 복사되어 다시 전국으로 유통되고 있는데 이러한 현상은 주민들의 수요가 점차 증가하고 있다는 반증이다.

이는 북한과 중국을 연계한 공CD 유통시스템을 통해서도 잘 알 수 있다. 남한의 영화나 드라마를 복사하는 장사꾼들은 대체로 평양과 평성에 밀집되어 있으며 동영상과 음악(남한음악 포함) CD를 복사하는 콘텐츠 제공 전문업자들이다. 이들은 북중 국경지역인 양강도 혜산이나 무산 등에서 중국과 밀수를 하는 장사꾼들에게 공CD를 주문하면 수 일 내에 구입이 가능하다. 이는 물자 주문체계가 잘 되어 있고 국내에서 중국과 연락할 수 있는 핸드폰이 있기에 신속하게 구입할 수 있다. 또한 중국에서 북한 국경으로 유통하는 과정과 북한 내에서 수요자에게 유통하는 과정은 국경경비대 및 보위원, 보안원이 직접 개입된다. 이들은 자신들의 관공서 차량 등을 이용하여 안전하게 운송하여 주문자에게 인계하고 돈을 챙기는 등 공CD 유통과정은 장사꾼과 법관의 이해관계에 의해 이루어지며 이런 공생관계가 있어 북한에 남한 영화, 드라마가 확산되고 있다.

¹⁴⁴⁾ 박상진, “북한의 양강도 혜산시장 리뷰,” 『KDB 북한개발』, 통권 4호 (2015), p. 144.

북한의 시장화는 사금융의 발전을 촉진시키고 있다. 과거 80년대 중반 환전상으로 시작된 사금융은 90년대 환전·고리대금업으로, 2000년대에는 환전·고리대금업·주택투자, 2010년대에는 환전·고리대금업·주택투자·수신·자금결제 등의 역할을 수행하고 있다.¹⁴⁵⁾ 이처럼 북한의 사금융은 우리가 일반적으로 이해하고 있는 사금융보다 범위가 넓다. 개인에게서 월 평균 7%의 이자를 받으면서 현금을 빌려주고 5%의 이자를 주면서 현금을 받아들이고 있다.¹⁴⁶⁾ 돈을 빌려주는 경우 주택 입사증(등기부등본)이나 버스·트럭·어선 등 보유한 자산이 담보가 된다. 또한 수수료를 챙기면서 서로 다른 지역 상인의 자금결제를 해결하여 주는 등 사금융은 온전한 ‘개인은행’의 역할을 수행하고 있다고 말할 수 있다. 결국 이러한 사금융의 발전이 시장화 촉진에 크게 기여하고 있음은 부인할 수 없는 사실이다.

그림 VI-1 ▶ 평성-혜산 간 자금지불 방법



자료: 박상진, “북한의 양강도 혜산시장 리뷰,” p. 144.

¹⁴⁵⁾ 김영희, “북한의 사금융의 형성과 발전,” 『월간 북한』, 통권 527호 (2015), p. 62.

¹⁴⁶⁾ 탈북민 M씨 인터뷰, 2016.5.21.

또한 김정은 집권이후 도입된 ‘사회주의기업책임관리제’와 ‘포전담당책임제’는 기업과 협동농장의 시장참여를 확대시키고 있다. 기업의 시장참여가 가능한 것은 지표(제품)별로 하달되던 계획이 액상(금액)계획으로 내려지고 기업경영권이 확대된 것과 관련된다. 따라서 북한 기업들은 국가에서 원자재를 공급받은 경우를 제외하고 여타 경영활동은 자율적으로 수행하고 있는바, 제조업도 운송·서비스 등 다양한 경영활동을 통해 판매수입을 올리고 있다.

그림 VI-2 >> 사회주의기업책임관리제 도입 전후 기업경영권



자료: 저자 작성.

기업의 시장참여는 북한의 제2자연과학출판사에서 발행된 『기업관리용어-1000』을 통해서도 알 수 있는바, “시장은 인민들에게 생활상편의를 보장하고 공장, 기업소들의 기업관리를 개선하도록 자극하는 경제적 공간으로서 일정한 역할을 한다”고 명시하고 있다.¹⁴⁷⁾ 남포시 상업기계공장의 경영활동에 대해 예를 들어 보자. 상업기계공장은 개인어선 임가공을 통해 소득을 벌어들이고 있다고 한다.¹⁴⁸⁾ 원래 북한의

¹⁴⁷⁾ 제2자연과학출판사, 『기업관리용어- 1000』 (평양: 제2자연과학출판사, 2006), p. 137.

¹⁴⁸⁾ 탈북민 K씨 인터뷰, 2015.12.14.

상업기계공장은 상업유통부문에 필요한 기계를 생산하는 국가유일의 생산설비 공장, 다시 말해 외아들 공장이다. 최근 이 공장은 원자재 및 전력부족으로 기본제품을 생산하지 못하는 대신 기름짜는 기계, 양말기계, 어선 등 본래의 생산지표와는 무관한 기계들을 임가공의 방법으로 생산하고 있다. 길이 14m, 너비 4.5m 정도의 어선 한척의 임가공비는 5,000달러, 길이가 20m인 안강망선의 임가공비는 10,000달러이다. 상업기계공장은 한달에 1~2개의 어선을 임가공해 주거나 철판을 구입하여 건조한 후 수요자들에게 판매하기도 한다. 북한의 대부분 공장·기업소들은 이와 유사한 방식으로 시장중심의 생산활동을 하고 있다.

또한 기업의 시장참여는 개인의 생산수단을 기업에 등록하는 방식도 있는데 이 비중이 적지 않다. 이 경우 생산수단에 투자된 자금과 유동자금이 상설시장 상인에 비해 상당히 큰 것이 특징이다. 이밖에 국영공장이나 상점을 개인이 운영하는 경우도 있다. 이 역시 시장활동으로 볼 수 있다. 아래의 표는 2009년 국영기업의 시장활용과 개인참여 비중을 보여준다. 2009년 현재 국영공장에서 생산된 생산재와 소비재의 50%는 시장판매, 개인이 운영하는 중앙 및 지방산업 공장은 20%, 개인이 운영하는 국영상점과 무역회사, 국영식당은 각각 51.3%, 41%, 58.8%이다. 2005년에 비해 개인이 운영하는 공장과 상점, 무역회사 비중이 10% 포인트 정도는 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉 북한 국영기업의 시장참여가 점점 확대되고 있는 양상이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

표 VI-2 북한 국영기업의 시장활용 비중 및 개인참여 비중
(단위 : %)

연도	국영공장 생산재 중 시장판매	국영공장 소비재 중 시장판매	중앙공업 공장 중 개인운영	지방산업 공장 중 개인운영	국영 상점 중 개인운영	무역 회사 중 개인운영	국영 식당 중 개인운영
2005	53.5	53.3	11.0	11.5	40.1	32.9	54.4
2009	50.9	51.9	21.4	23.6	51.3	41.0	58.8

자료: 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012), p. 129.

북한의 기업들은 이러한 경영활동 방식으로 소득을 창출하고 그에 기초해 과거 계획지표를 생산할 때와 달리 시장가격에 준한 인건비를 근로자들에게 지급하고 있다. 결국 이는 근로자들의 구매력에 기여한다.

전술한 것처럼 현재 북한의 시장화 양상은 주민들의 대남 인식을 변화시킬 수 있는 남한화에 유리한 환경을 조성해주고 있다.

나. 소득증대를 통한 중간층 형성

북한이 말하는 사회주의 사회는 누구나 평등하게 사는 사회이다. 과거 80년대 이전 국가공급에 의해 생활하던 시대는 동일노동·동일임금에 의해, 국가 공급기준에 의해 식료품과 생필품을 소비하였기 때문에 사회불평등이 존재하지 않았다. 그러나 90년대 중반 이후 모든 주민들이 장사행위를 통해 돈을 벌고 소비하면서 북한에서 가장 잘사는 ‘돈주’, 여윌돈을 가지고 생활하는 ‘중간층’, 하루하루 돈을 벌지 않으면 생활하기 어려운 ‘일공’¹⁴⁹⁾들과 같은 하층이 생겨나게 되었다.

¹⁴⁹⁾ 남한의 아르바이트와 유사한 개념으로 매일 일자리를 찾아서 돈을 버는 사람들을 말한다. 이들은 장사밑천이 없어 자신만의 장사업종을 살리지 못하고 매일 연탄찍기, 이사집 운반, 건설노동 등 닥치는 대로 일하며 생계를 유지하는 북한에서 가장 어려운 생활을 하는 하층민이다.

이러한 현상은 북한의 문화후생시설 건립과 중산층의 원정쇼핑 등을 통해 살펴볼 수 있다. 북한에 ‘뱃살이 펴야 이맛살이 펴진다’는 말이 있다. 이는 배부르게 잘 먹으면 저절로 미소가 지어진다는 의미다. 최근 김정은 집권이후 각도 소재지를 비롯한 중소도시들에 롤러스케이팅장, 해수욕장과 같은 위락시설들이 신설되는 것은 점차 높아지고 있는 중산층들의 문화생활 욕구를 반영한 것이라고도 볼 수 있다. 2015년에 북한을 떠나 남한에 입국한 K씨의 증언에 따르면 겨울이면 각 인민반에 마식령스키장 스키관광을 모집하는 전단지(지)가 붙여지곤 하는데 돈 많은 부자들과 중간층들은 4박5일 일정으로 스키관광을 가는 경우가 있다고 한다. 2013년 북한의 노동당기관지 노동신문은 강원도 원산시, 남포시 천리마구역·항구구역·와우도구역·강서구역·온천군을 비롯해 전국의 구역·군에 롤러스케이팅장이 건설되거나 건설중이라고 밝힌 바 있다.¹⁵⁰⁾ 이외에도 평양의 능라인민유원지·돌고래관·평양문수물놀이장·미림승마구락부·해당화관과 남포해수욕장, 마식령·백두산 삼지연 스키장 등 고급 위락시설들이 건설되었다.¹⁵¹⁾ 북한의 위락시설 신설은 중간층 이상을 대상으로 주머니 외화를 국가수중에 집중하는 한편 이들에게 문화생활을 즐길 수 있는 편의를 보장해주려는 의도가 있다.

지방의 ‘돈주’나 중간층의 경우 위락시설들과 쇼핑시설들이 집중되어 있는 평양을 드나들며 호화로운 생활도 하고 있다. 양강도 혜산의 A씨는 “배급제를 하던 20년 전보다 생활수준이 더 좋아졌다. 그런데 즐기면서 쓸데가 없다. 돈번 사람들은 이제 문화생활하면서 즐겼으면 좋겠다는 생각을 하고 있다”고 하면서 평양에 가서 주요 상업·위락시설인 광복거리 상업중심이나 해당화관, 평양1백화점 등에서 고급상품을

¹⁵⁰⁾ 『노동신문』, 2013.5.7.

¹⁵¹⁾ “평양에 원정쇼핑 가는 지방 돈주들,” 『매일경제』, 2015.1.1.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

사고 외화식당에서 좋은 음식을 먹기도 한다고 전했다.¹⁵²⁾

한편 하층생활을 하는 '일공'의 경우 매일 '노동시장'을 통해 개인집 연탄찍기, 이사짐 운반, 건설노동 등으로 하루 벌어 하루생활하고 있다. 이들 대부분은 전문적인 장사 밑천이 없는 가장 어려운 생활을 하는 사람들이라고 한다.¹⁵³⁾

다. 정보화

최근 북한에 유선전화와 핸드폰 사용자수가 점차 증가하고 있는 추세다. 이집트의 통신회사인 '오라스콤 텔레콤'과 북한의 체신성이 합작 투자한 고려링크가 2005년에 설립된 이후 점차 핸드폰 사용자수가 증가하여 최근에는 300만 명을 넘어선 것으로 알려지고 있다. 북한 주민 10명당 한 명이 핸드폰을 사용하고 있는 셈이다. 중국에서 50달러에 수입하여 주민들에게 200~300달러, 비싸게는 500달러까지 팔리고 있다. 슬라이드폰, 폴더폰, 터치폰 등에 따라 가격은 많이 차이가 나는데 슬라이드폰은 250달러, 터치폰은 300달러, 고급 터치폰은 400~500달러에 거래되고 있다. 최근 입국한 탈북민에 따르면 핸드폰 신청자는 많은데 기기가 부족하여 때로는 1년씩 기다리는 경우도 있다고 한다.

과거 북한은 북한 주민의 거주이전과 여행을 차단하였다. 그 이유는 정보유통과 반국가적인 모의를 막기 위한 교육지책이라 할 수 있다. 그럼에도 2000년대 들어 육로를 통한 이동에 대해서는 크게 제한하지 않고 있으며 유선전화와 핸드폰 사용도 적극 장려하고 있다. 당국의

¹⁵²⁾ 위의 기사.

¹⁵³⁾ 탈북민 K씨 인터뷰, 2015.12.14.

입장에서는 전국에 유포되는 정보를 차단하는 것보다 당장 필요한 의화 확보가 더 중요하다고 판단되기 때문인 것으로 보인다. 그러나 아이러니하게도 휴대폰을 통한 정보화가 북한 시장화와 남한화 촉진에 크게 영향을 주어 체제를 위협하는 수단으로 되고 있다. 이는 남한의 영화와 드라마 등을 복사할 수 있는 공CD 유통과정을 통해서도 알 수 있다. 북한내 남한 콘텐츠를 복사하는 장사꾼들은 대부분 평양과 평성에 위치하고 있는데 양강도 해산 장사꾼에게 필요한 공CD에 대한 주문, 해산에서 평양과 평성으로 유통, 수요자와 공급자 간 대금결제 등은 모두 전화를 통해 일사분란하게 이뤄진다. 과거 휴대폰이 이용되지 않던 시기에는 수요자가 공급자가 있는 지역에 가서 물자를 구입하고 운반하였기 때문에 물자유통에 많은 시간이 소요되었고 이로부터 정보유통의 흐름도 느리게 진행되었다. 이처럼 정보화는 시장활동과 정보유통을 촉진시키는데 적잖은 영향을 줄 수 있다.

라. 남한화

북한의 남한화(한류) 현상은 영화나 드라마 시청, 남한제품의 사용 등을 통해 형성된다. CD나 DVD·USB·EVD플레이어(Enhanced Versatile Disc)·MP5플레이어와 같은 한류 콘텐츠, 전기밥솥·의류·화장품과 같은 남한산 제품 사용이 점차 증가하고 있고 특히 콘텐츠를 통해서 남한의 가족문화, 직장문화를 이해하는 한편 이성관계, 여성들의 화장법, 헤어스타일, 패션, 남한말투 등을 배우고 있다.

콘텐츠를 통한 남한화는 신의주·해산·무산 등 국경지역에서 시작하여 평양·청진·평성 등 대도시의 부유층과 중산층으로, 최근에는 중소도시와 농촌 등 북한 전역으로 확대되고 있다. 평양을 비롯한 대도시의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

주민들 중 중간층 이상은 비싼 메모리를 통해, 그 이하의 주민들은 그보다 싼 CD를 통해 남한 영화나 드라마를 접하고 있다고 한다. 북한에서 노트텔이라 불리는 EVD플레이어는 태양열판을 이용해 영화나 드라마를 볼 수 있어 한류를 확산하고 있는 수단이라고 할 수 있다. 노트텔 가격은 400~600위안으로 쌀 100~150kg에 해당하는 가격이지만, 한류에 빠진 북한 주민들의 노트텔 수요는 꾸준히 상승하고 있다.¹⁵⁴⁾ 남한문화를 경험하는 정도는 북한지역별로 조금씩 차이가 있으나, 평균 53%가 경험하고 있는 것으로 조사되었다.¹⁵⁵⁾

표 VI-3 >> 각 지역별 남한문화(드라마, 영화, 라디오 등) 경험 정도

지역	번호	비중(%)	지역	번호	비중(%)
함경북도	1	30	평양시	11	80
	2	80		12	50
	3	40		13	60
	4	40		14	30
함경남도	5	40	평안북도	15	80
	6	30	평안남도	16	50
양강도	7	40		17	70
	8	80	황해북도	18	20
	9	80	황해남도	19	40
평양시	10	70	강원도	20	60
평균			53%		

주: *10~20: 조금, 21~40 조금 많이, 41~60: 절반, 61~80: 대부분, 81~100: 거의모두
 자료: 송현욱, 『북한 주민의 대남 인식과 외부정보통제변화 추이: 북한이탈주민 면접조사를 통한 추론』, p. 17.

¹⁵⁴⁾ “북한 주민, 노트텔로 남한 드라마 보지 말입니다,” 『국민일보』, 2016.4.19.

¹⁵⁵⁾ 송현욱, 『북한 주민의 대남 인식과 외부정보통제변화 추이: 북한이탈주민 면접조사를 통한 추론』, p. 17.

또한 남한 제품의 수요는 점차 증가하여 공급이 수요를 따라주지 못하고 있는 형편이다. 개성공단 간식으로 제공되던 초코파이, 스틱커피, 신라면은 물론 남한산 냉장고·TV·세탁기·컴퓨터·휴대전화·디지털 카메라·김치냉장고·시계·압력밥솥·카페트·보일러 등 인기품종도 점차 늘어나고 있다. 최근 탈북한 A씨는 “시장을 통해서 한국 상품을 접한 북한의 젊은이들은 가격이 비싸도 중국산보다 한국산을 선호하며 한국 화장품이나 샴푸 등은 갖고 싶어하는 사람이 많아 쉽게 사기가 어렵다”고 전하기도 했다. 이는 남한산 제품의 수요가 점차 급증하고 있다는 반증이다.

이러한 남한화 현상은 북한 사회에 남한문화의 모방과 남한사회에 대한 환상, 동경을 확산시키고 있다. 남한 문화의 모방은 주로 헤어스타일, 패션, 결혼식, 말투 등에서 나타나고 있다. 남한 드라마나 영화를 통해 긴머리(투블럭 바가지머리)가 유행하고 있는데, 북한돈 6,000원으로 일반 이발료 1,000원보다 6배나 비싸다. 그럼에도 남학생들 속에서 인기가 대단하며 한국산 물건을 사용하거나 헤어스타일을 따라하는 젊은이들의 그룹이 형성되고 있으며 남한유행을 따라하지 못하면 따돌림을 당하기도 한다. 또한 남한 제품을 쓰고 유행을 따라하는지가 잘사는지 못사는지를 가르는 기준이 되고 있다.¹⁵⁶⁾ 남한식 신부 메이크업 및 헤어스타일링을 해주는 ‘분장’까지 등장했는데 탈북민 C씨는 북한에도 남한의 신부처럼 티크와 눈썹을 얇게 하고 속눈썹을 주는 메이크업이 유행하고 있다고 했다. 남한 드라마나 영화뿐 아니라 버라이어티·가요프로그램과 시트콤을 시청하는 사람들도 증가하여 가수 사이의 승마댄스와 아이돌 그룹의 춤, 남한식 말투도 유행하고 있다. 동지 혹은

¹⁵⁶⁾ “북한 젊은이들 사이에서 남한 헤어스타일 유행…생활속 한류,” 『데일리NK』, 2014.7.31.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

동무라고 부르던 연인을 ‘오빠’로, ‘아버지’를 ‘아빠’로 부르는가 하면 남한식 의상을 입고 지하결혼식을 하고 신랑신부가 하객을 보낸 뒤 ‘보보’를 하기도 한다.¹⁵⁷⁾

북한 당국이 보위부(국정원)와 보안부(경찰)에서 특별단속반을 가동하여 남한식 패션과 헤어스타일, 말투 등을 단속하고 있다. 또한 남한 콘텐츠를 제작하거나 유포한 사람들에 대한 대대적인 법적 처벌을 강화하고 있다. 북한 양강도 혜산시에서 남한의 드라마를 대량 제작하여 유포한 주민 2명은 공개 처형되고 6명이 노동교화형을 선고받는 사건이 발생하기도 했다.¹⁵⁸⁾ 이는 남한 콘텐츠를 통한 북한 주민들의 남한화가 빠르게 확산되면서 당국이 체제위협을 느끼고 있다는 반증이다. 북한의 강연제강에는 “제국주의자들의 사상문화적 침투의 목적은 우리 사람들을 자본주의에 대한 환상에 사로잡혀 자기 수령, 자기제도에 대하여 반신반의하며 오직 자기밖에 모르고 돈밖에 모르는 추악한 인간, 동물적인 존재로 만들자는데 있다. (중략) USB기억매체를 통해 썩어빠진 자본주의 사상문화가 유포되는 현상이 나타나지 않도록 해야 한다”라고 언급되어 있다.¹⁵⁹⁾ 이처럼 북한의 정치·경제·사회전반을 지도하는 간부들을 대상으로 남한정보 유입과 이용을 차단하기 위한 강연을 진행한 것 또한 북한내 남한화 확산을 유추해 볼 수 있는 대목이다. 최근에는 북한 당국의 통제에도 불구하고 단속을 피해 ‘똑똑이’(방문판매) 방식으로 남한물건을 수요자들에게 공급하고 있다고 한다.¹⁶⁰⁾

157) “북한에서 한류붐에 지하결혼식 유행 왜? 하객 물리친뒤 보보 행각,” 『국민일보』, 2016.1.21.

158) 『자유아시아방송』, 2013.10.30.

159) 조선노동당출판사, “사회생활의 모든 분야에서 비사회주의적 현상을 철저히 없앨데 대하여,” 『간부용학습제강』 (평양: 조선노동당출판사, 2010).

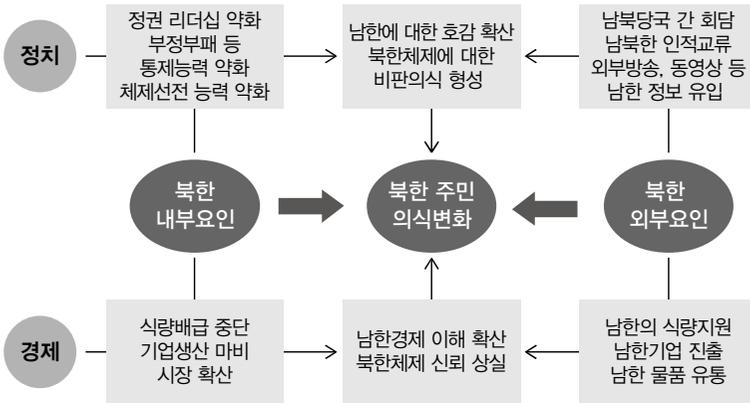
160) “평양에 가정집 문 두드리는 똑똑이 출현,” 『데일리NK』, 2011.8.23.

2. 북한 주민들의 대남 인식에 대한 영향

가. 경제·사회 변화와 대남 인식 관계

북한 주민의 대남 인식에는 내부적 요인뿐 아니라 대외적 요인도 영향을 미친다. 북한정권의 통제능력 및 체제선전 약화와 남북한 인적 교류·외부방송·동영상과 같은 남한정보 유입 등 대내외 정치적 요인은 북한 주민들 사이에서 남한에 대한 호감을 확산시키고 북한체제에 대한 비판의식을 형성시킨다. 한편 시장확산 및 남한 물품 유통과 같은 대내외 경제적 요인은 북한 주민들에게 남한경제에 대한 이해를 확산시키고 북한체제에 대한 신뢰를 떨어뜨리게 함으로써 이들이 체제에 대한 비판의식과 남한에 호감을 갖게 만든다.

그림 VI-3 >> 북한 주민 대남 인식 변화와 대내외 요인의 관계



자료: 이주철, “북한 주민의 외부접촉과 대남 인식 변화,” 『아세아연구』, 제27권 3호 (2014), p. 181.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

즉 대내외 정치적 요인은 북한 주민의 남한에 대한 인식 변화에 직접적인 영향을, 경제적 요인은 간접적인 영향을 주고 있다. 우리가 주목해야 할 부분은 북한 주민의 대남 인식에 간접적인 영향을 주는 경제적 요인이다. 왜냐하면 최근 북한의 경제변화가 바로 시장화이고 이것이 북한 주민의 대남 인식에 실제로 간접적인 영향을 주고 있는지 살펴봐야 하기 때문이다. 그렇다면 북한의 경제·사회 변화와 남한화(한류)는 어떤 관계가 있을까?

나. 경제·사회 변화와 남한화 관계

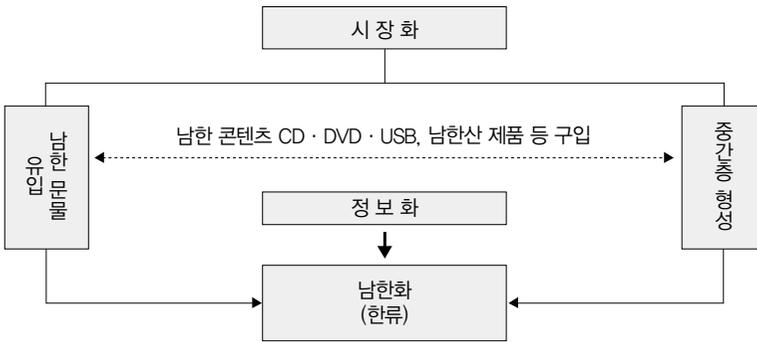
우리가 남한화를 이야기하려면 이를 발생시키는 남한정보의 유입을, 또 남한정보의 유입을 설명하려면 과거에는 존재하지 않던 남한정보에 대한 수요와 공급의 발생에 대한 설명이 필요하다. 즉 외부적 요인에 의해 남한정보가 유입되는지, 아니면 내부적 요인에 의해 남한정보에 대한 수요가 발생하고 또 내부에서 공급이 일어나는지를 잘 살펴보는 것이 중요하다. 북한의 한류 확산에 대해 정은미는 미국의 북한인권법 제정과 같은 외부유입 요인과 시장의 확산과 선전문화매체의 영향력 약화와 같은 북한내부 흡인 요인의 영향으로 설명하고 있다.¹⁶¹⁾ 탈북자 70명을 대상으로 한 ‘전문가 설문조사’ 결과를 통해 남한 문화상품(영화, 드라마, 노래)이 주로 중국의 조선족을 통해 북한에 유입되고 그것이 시장에서 거래되면서 북한 주민들의 안방에까지 전해지고 있음을 밝혔다. 이를 통해 북한의 시장화와 남한화는 분명 관계가 있음을 알 수 있다. 그러나 정은미는 시장을 통한 남한 문화상품의 공급만을 밝히

¹⁶¹⁾ 정은미, “북한 한류 연구의 배경, 정보순환, 해석에 대한 비판적 고찰,” 『북한경제리뷰』, vol. 13, no. 12 (2011), p. 87.

고 있다. 그리고 수요 발생에 대해서는 북한의 선전문화매체의 영향력 약화와 시장의 확산이라고 하고 있다. 하지만 여기에 더하여 시장소득을 통한 지불능력이 있는 수요를 추가할 필요가 있다.

시장은 수요에 대한 공급이 발생하는 지점이고 지불능력을 향상시키는 지점이기도 하다. 이처럼 지불능력, 수요, 공급의 중심에 시장이 있다. 이런 측면에서 주민수요를 공급하는 시장화와 시장화를 통해 발생한 지불능력이 있는 수요를 발생시킨 중간층 형성은 밀접한 연관이 있다. 여기서 중간층은 여유자금을 어느 정도 보유하고 있는 계층이다. 하루하루 살아가는 '일공'을 비롯한 하층을 제외하고 북한에서 가장 많은 비중을 차지하는 지극히 평범한 사람들이다. 중간층은 과거 배급제 시기 주머니에 현금자산을 보유하지 못한 평범한 주민들(외화장사꾼 제외)과는 전혀 다르다.

그림 VI-4 ▶ 북한의 경제·사회 변화와 남한화 관계



자료: 저자 작성.

그림에서 보는 것처럼 남한화(한류)의 근원은 시장화이다. 지난 20여 년 동안 북한 주민들의 시장활동으로 시장화가 더욱 확산되면서 돈을 많이 번 상층·중간층과 하루 벌어서 살아가는 하층민이 생겨났으며

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

남한 문물 역시 시장이 형성되면서 유입되고 시장화가 확대되면서 남한 제품 시장도 확대되고 있다. 여기서 중간층 형성은 지불능력있는 수요를 낳고, 남한 문물의 유입은 수요에 대한 공급을 보장한다.

시장화, 중간층의 형성, 남한화는 서로 인과관계가 있다. 시장화는 중간층을 형성하고 중간층의 형성은 남한화를 부추기고 있다. 다시 말해 시장화로 인해 ‘돈주’와 같은 부자와 중간층이 형성되면서 외부 문물에 대한 호기심을 발생시키고 이러한 수요충족을 위해 CD알(복사, 유통)과 남한 물품 시장이 확대되고 있다. 메슬로우는 사람은 보다 낮은 차원의 욕구가 기본적으로 채워지지 않은 상태에서는 그것보다 높은 차원의 욕구는 행동의 동기로 되지 않는다고 했다.¹⁶²⁾ 왜냐하면 먹고사는 욕구를 채우기 위해 거기에 전력을 집중할 수밖에 없기 때문이다. 북한 사람들도 예외는 아니다. 남한화 현상은 북한 주민들에게 이성간의 사랑, 주택꾸미기, 패션 등에서 남한유행을 전파시키고 있다.

정보화는 시장화와 남한화의 촉진 및 확산의 기본 요인이다. 유·무선 전화를 통해 시장시스템이 구축되고 전반지역으로 물자를 이동하거나 정보를 전달함으로써 전국에 남한화가 빠르게 확산된다.

다. 남한화를 통한 대남 인식 변화 양상

앞에서 북한의 경제·사회 변화의 특징과 그러한 특징들이 북한 주민의 대남 인식과 연관이 있는지를 살펴본 결과 시장화와 중간층 형성, 정보화는 남한화 형성에 영향을 미칠 수 있음을 확인할 수 있었다. 북한에 나타나고 있는 남한화 현상들로부터 주민들의 남한에 대한 인식이 바뀌고 있음을 알 수 있다.

¹⁶²⁾ 서재진, 『북한의 사회심리 연구』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 9.

(1) ‘남조선’에서 ‘아랫동네’

우선 남한에 대한 지칭이 변화되고 있다. 지금부터 10년 전까지만 해도 북한의 엘리트를 비롯한 전체 주민들의 남한에 대한 호칭은 ‘남조선’이었다. 남조선이라는 이 호칭에는 외세에 의해 분단된 ‘조선반도’의 절반이라는 것과 미국의 식민지에서 해방하여 사회주의체제로 편입시켜야 할 대상이라는 의미가 담겨져 있다. 이는 2003년 입국한 엘리트 탈북민 K씨가 2002년 탈북직후 중국에서의 발언을 통해 확인할 수 있는데, 당시만 해도 북한 주민들의 남한에 대한 이해가 지금과는 사뭇 다름을 알 수 있다.

“한국이요? 한국이 어딘데요? 아, 남조선이라구요? 미국의 식민지인 남조선에 제가 왜 가겠어요? 미국놈이 전국을 휩쓸며 돌아 다닌다는데 구두발 밑에 치우면서 살고 싶지는 않아요.”¹⁶³⁾

그러나 10여 년이 지난 지금은 확연히 달라졌다. 최근 입국한 탈북민 31명 중 19명인 61%가 남한을 ‘아랫동네’, 한국, 대한민국으로 알고 있었다.¹⁶⁴⁾ 북중 접경지역에서 거주하였던 탈북민들과 간부, 평양의 젊은이들은 ‘남조선’이 아니라 한국으로, 내륙지역의 일반인들은 ‘아랫동네’라고 부르고 있다. 북한 당국이 공식적으로 사용하는 용어가 ‘남조선’인데 반해 다양한 지칭으로 불리워지고 있는 것은 그만큼 남한에 대한 인식이 점차 긍정적으로 변화되고 있는 반증으로 볼 수 있다. 북한 주민들의 대남 인식은 적대적 인식(1990년대 이전) → 적대적 인식 반감(2000년대 이전) → 적대의식 완화(2000년대)로 변화되고 있다고 한다.¹⁶⁵⁾ 이러한 대남 인식 변화 요인으로 1990년대에는 식량

¹⁶³⁾ 탈북민 K씨 인터뷰, 2015.12.14.

¹⁶⁴⁾ 송현욱, 『북한 주민의 대남 인식과 외부정보통제변화 추이: 북한이탈주민 면접조사를 통한 추론』, p. 26.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

난에 의한 국제사회 지원·시장화 확산·주민통제 이완 등을, 2000년대에는 남북경협·사회이탈 등을 꼽고 있다.¹⁶⁶⁾ 이는 이주철(2014)이 북한 주민의 대남 인식변화에 대내외 정치경제적 요인이 영향을 미치고 있음을 밝힌 것과 맥을 같이한다.

“한국이라는 용어는 아는데, 대부분 ‘아랫동네’로 부른다. 어찌보면 자존심 측면에서 한국이라고 부르면 그쪽을 ‘인정’해주는 격으로 비취질수도 있으니 그렇게 부를수도 있다.”¹⁶⁷⁾

(2) ‘적대대상’에서 ‘협력대상’

또한 ‘적대대상’이던 남한이 ‘협력대상’으로 변화되고 있다. 과거 북한 주민들은 남한을 미제국주의의 추종에 의해 6·25 전쟁을 도발하고 지속적으로 무력침공 야욕을 버리지 못하는 ‘적’으로 간주했다. 그러나 최근 입국한 탈북민들을 대상으로 북한 주민의 대남 인식을 조사한 결과 ‘적’이라는 인식이 조금씩 허물어지고 있다고 한다. 김병로는 북한 주민의 대남 인식을 남한의 존재인식, 대남인지도, 남한의 대북지원 관련 등으로 분류하고 다시 영역별로 선택지를 나누어 조사 분석하였다. 결과에 따르면 2014년 북한 주민의 대남 인식은 협력의식이 약화된 반면 적대적 의식과 안보불안이 상승하였다. 그러나 절대적으로 북한 주민의 대남 인식은 긍정적 부분이 더 넓게 형성되어 있다고 밝혔다.

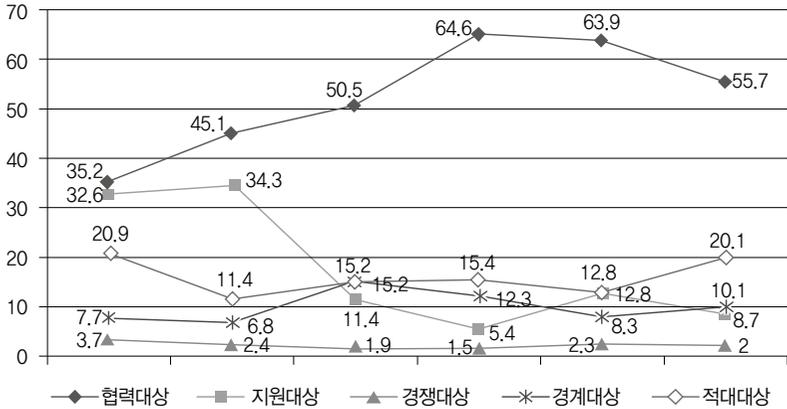
¹⁶⁵⁾ 위의 보고서, p. 26.

¹⁶⁶⁾ 위의 보고서, p. 34.

¹⁶⁷⁾ 위의 보고서, p. 21.

그림 VI-5 ▶ 북한 주민의 대남 인식(2008~2014)

(단위 : %)



자료: 김병로, “탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한 주민의 대남 인식 변화,” p. 44.

그림에서 보는 것처럼 남한을 협력대상으로 인식하고 있다는 북한 주민의 의식이 하락하였지만 여전히 높은 수치를 나타내고 있으며 특히 2014년(55.7%)은 2008년(35.2%)보다 20.5% 포인트 높은 것으로 과거에 비해 남한에 대한 인식이 긍정적임을 알 수 있다.

이처럼 북한 주민의 대남 인식이 과거에 비해 긍정적으로 변화되고 있는데 이는 대체로 남한정보 및 물품 유입을 통한 한류의 영향이라고 할 수 있다.¹⁶⁸⁾

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

168) “남한을 협력대상으로 인식하는 수준에서, 무력도발 가능성이 없다고 보는 인식에서 북한 주민은 남한 주민보다 상대를 더 긍정적이고 신뢰하는 대상으로 인식하는 경향을 보였다. 이러한 결과는 탈북자 표본의 편향 때문이 아니라 주변국 관계와 한류의 영향으로 형성된 북한 주민의 의식구조의 특성에 기인한 것이라 할 수 있다.” 김병로, “탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한 주민의 대남 인식 변화,” p. 62.

(3) ‘민족반역자’에서 ‘한라산줄기’

원래 탈북민은 북한에서 ‘민족반역자’로 취급된다. 따라서 탈북민이 발생한 북한의 가족들은 민족반역자 가족이라고 볼 수 있다. 때문에 이들 가족들은 그 지역에서 대중의 손가락질 대상이 된다. 중국과 국경을 맞대고 있는 양강도 혜산, 함경북도 무산·온성·회령과 같은 지역에는 탈북민 가족이 상당수이기 때문에 여타 지역에 비해 탈북민 가족에 대한 반감이 그리 높지 않은 것도 사실이다.

최근 북한여성들이 배우자감으로 탈북민가족을 선호하는데서 찾아볼 수 있다. 백두산줄기(항일참가자 후손)나 당간부, 무역회사, 북한의 ‘돈주’ 자녀들에 대한 호감이 높았으나 지금은 ‘한라산줄기’(탈북민 가족)를 선호하는 쪽으로 인식이 바뀌고 있다.¹⁶⁹⁾ 탈북민 K씨에 따르면 본인이 탈북하면서 북한에서 2002년 약혼식을 올린 동생 커플이 반역자가족이라는 딱지 때문에 파혼을 당하고 이후 수년후에 점차 탈북민 가족에 대한 인식이 바뀌면서 다시 결혼에 골인했다고 한다. 북한의 대량입국은 2000년대에 들어 시작되었고 점차 증가하여 2009년에는 한해에 2,927명이라는 최고점을 찍은 적이 있다. 이렇게 입국한 탈북민들의 수가 이제 3만 명을 돌파했는데 이들은 북한에 남겨진 가족을 위해 해마다 현금을 보내주고 있다. 2011년 한 민간단체가 탈북민을 대상으로 진행한 설문조사결과 분석을 발표한 적이 있는데 조사대상자 56%가 연간 100만원, 12.5%는 500만 원 이상의 현금을 북한 가족에게 송금하고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 북한으로 보내지는 총액이 연간 120여억 원으로 추정되었다.¹⁷⁰⁾ 이처럼 탈북민 가족들이 북한의 가족에게 거액의 현금을 보내게 되면서 남겨진 가족은 그 지역에서

169) “북한 여성들, 최고의 배우자감은 … 한라산줄기,” 『조선일보』, 2014.6.5.

170) “탈북자 대북송금 약인가, 독인가,” 『연합뉴스』, 2011.12.11.

중간층 이상의 부류에 포함되게 된다.

북한 시장화의 확산으로 배급주의가 팽창하고 그로부터 신분도, 학업도 돈으로 살 수 있는 환경이 조성되고 있다. 당에 대한 충실성 하나로 평가받던 지난날은 그야말로 과거로 전락되었고 지금은 돈이면 모든 것을 해결할 수 있게 되었다. 때문에 항상 지속적인 지원을 받을 수 있는 ‘한라산줄기’가 결혼 선호대상으로 급부상하게 되었던 것이다. 지금은 한라산줄기를 동경하는 수준이지만, 점차 남한화가 확산되고 이들 가족과의 결혼이 증가하게 되어 점차 사회가 ‘남조선화’되면서 체제 위협으로 작용할 수 있다.

라. 시장화·정보화를 통한 통일 인식 약화 가능성

전술한 것처럼 북한의 경제·사회 변화에 의해 북한 주민들의 남한에 대한 인식이 긍정적으로 변화되고 있지만, 한편으로 부정적인 영향도 있을 수 있다. 다시말해 북한 주민의 대남 인식에는 긍정적이지만 남한식 통일에는 다소 부정적일 수 있다는 것이다. 그렇다고 북한 주민들이 자유민주주의 시장경제를 원천 부정하는 것은 아니다. 시장을 통해 돈을 벌고 능력대로 시장에서 쓸 수가 있으니 현재 북한이 ‘자본주의’나 다름없다고 그들은 인식하고 있다. 일부 하층민들이 과거 배급제시절을 그리워해도 대다수의 주민들은 현재가 더 좋다. 때문에 과거 ‘개혁개방’이라는 말조차 알 수 없었던 북한 주민들의 입에서 ‘개혁개방’을 해야 잘 살수 있다는 말이 나온다. 이를 통해 그들도 남한식 통일을 굳이 반대할 이유가 없다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 남한에 입국한 북한이탈주민들은 북한에 급변사태가 온다하더라도 그것이 통일로 이어지지 않는다고 강조한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

그것은 북한이탈주민들을 통해 한국의 좋은 면과 함께 이 사회의 이들에 대한 편견과 차별, 그로 인한 어려움 등이 고스란히 북한에 전해지고 있기 때문이다. 때문에 전문가들은 북한이탈주민들의 안정적인 정착이 북한 주민들에게 남한식 통일에 대한 희망을 주고 있음을 강조한다. 북한이탈주민의 62% 정도가 함경북도, 양강도 북부국경지역 출신들이다. 한국소식이 전해지는 발원지는 북부국경지역이다. 과거처럼 유·무선 전화가 사용되지 않는다면 한국에서 국경지역까지 소식이 전해진다 하더라도 전반지역에 그 소식이 전파되기가 어렵다. 그러나 지금은 가정전화, 핸드폰이 있어 아주 빠르게 소식을 전하고 있으며 한국에서 거꾸로 북한소식이 들어가는 경우도 있다. 최근 들어 우리는 북한내부에서 일어난 소식들을 아주 빠르게 접한다. 북한 간부들의 처형소식, 사건사고, 시장물가, 환율 등 거의 매일 새로운 소식이 전해지는데 이 역시도 북한 정보를 국경지역으로 전해줄 수 있는 통신 수단인 유무선 전화가 있기 때문이다. 과거 북한은 주민들의 눈과 귀를 차단하기 위해 거주이전 및 여행의 자유를 제한했다. 그러나 현재는 300만 명이 핸드폰을 소유하고 중소도시의 대부분의 가정집에는 유선 전화가 설치되어 이동하지 않고도 수많은 정보를 공유하고 있다.

북한 주민들은 한국인들보다 통일을 더 갈망한다. 이유는 통일이 새로운 삶, 잘 먹고 잘사는 사회를 가져다 줄 것이라 믿기 때문이다. 그러나 남한에서 들려오는 소식을 들으면 남한식 통일은 싫다. 이처럼 최근 북한에 확산되고 있는 정보화는 주민들의 대남 인식에는 긍정적이지만, 통일 인식에는 다소 부정적인 면이 있다.

또한 시장을 통해 부자가 된 ‘돈주’들은 탈북을 유도해도 끄떡없다. 배금주의가 만연되면서 돈으로 명예도 사고 죄도 벗을 수 있고 권력도 조종할 수 있다. 이런 이들이 남한식 통일이 된다면 지금의 ‘갑’의 위치를 지킬 수 없기 때문에 통일은 관심이 없다. 시장화가 진척되면서

부를 가진 사람들이 점차 증가할 수 있다. 북한에서 ‘돈주’들은 사회를 움직이고 있어 이들이 남한식 통일에 대해 긍정적인 사고를 가질 수 있도록 하는데 관심을 둘 필요가 있다.

3. 한국의 경제·사회 변화 양상과 특징

우리 정부의 공식적인 통일방안으로 ‘민족공동체통일방안’이 채택된 지 벌써 20년의 시간이 훌쩍 지나갔다. 오랫동안 민족공동체 통일방안은 남과 북이라는 상이한 체제가 현존하고 있다는 조건 위에서 실현 가능한 통일방안을 모색하고, 남북한이 서로를 ‘흡수’의 대상이 아닌 ‘공존’의 대상으로 보는 인식의 전환을 기반으로 한 새로운 구상이며, ‘과정으로서의 통일’이라는 의식을 체계했다는 점에서 매우 큰 의의를 지니고 있었다. 역대 정부는 보수든 진보든 이념적 지향과 상관없이 북한과의 관계 개선 및 교류·협력의 증진을 위해 노력을 경주했다. 그럼에도 불구하고 70년 넘게 분단은 지속되고 있으며, 북한의 군사적 도발에 대한 위협은 일상화되어 그 자체가 문제가 되고 있는 현실이다.

수많은 탈북민들의 증언을 통해 낱낱이 드러난 북한 세습정권의 폭력성과 반인권적 상황, 핵에 대한 집착과 반복되는 군사적 도발 등으로 인해 이제 북한을 바라보는 남한 국민들의 인식은 20년 전과 많이 달라져 있다. ‘북한이 우리와 힘을 합쳐 협력해야 할 대상’이라는 인식이 56.6%에서 35.2%로 감소하는데 10년이 채 걸리지 않았다.¹⁷¹⁾ 뿐만 아니라 ‘우리의 소원은 통일’이라는 당위적 통일 인식도 다양하게 분화되었다. ‘통일이 필요하다’고 생각하는 20대의 젊은 층은 10명 중 3명만이 통일이 필요하다고 생각하는 반면에, 60대 이상의 고령층은 10명

¹⁷¹⁾ 박명규 외, 『2015 통일인식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016), p. 77.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

중 7명 이상은 여전히 통일이 필요하다고 생각한다.¹⁷²⁾ 통일의 이유 역시 60대 이상의 연령층에서는 ‘같은 민족’이 가장 중요한 이유인 반면에, 20대의 연령층에서는 ‘전쟁해소’와 ‘선진국으로의 도약’이 더 중요한 통일의 이유가 되고 있다.¹⁷³⁾

이처럼 통일의식은 단일적이거나 통합적이지 않으며, 다양한 유형이 존재할 수 있고 갈등과 긴장을 내포할 수 있다.¹⁷⁴⁾ 즉, 기존의 통일방안이나 통일담론이 현실에서는 충분히 실현할 수 없는 통일국가의 이상이나 도덕적 열망에 뿌리를 두고 있기 때문에 오히려 현실과의 부조화나 긴장을 유발할 수 있는 것이다. 따라서 현실 가능한 통일·대북정책 수립을 위해서는 우리의 경제·사회 변화가 국민들의 대북·통일 인식에 미친 영향을 파악하고, 나아가 남북관계에 미칠 영향을 예측할 필요성이 있다. 아래에서는 남한 주민의 대북·통일 인식에 영향을 미치는 중요한 경제·사회적 변화로 경제 양극화, 고령화, 다문화화(化)를 선정하고, 이 세 가지 변인이 대북·통일 인식에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고자 한다.

가. 경제 양극화

1945년 8월 분단된 민족국가로 출발한 남북한은 각각 ‘압축적 근대화’(compressed modernization)¹⁷⁵⁾와 ‘추격 발전’(catch-up development)

172) 위의 책, p. 39.

173) 위의 책, p. 43.

174) 전태국, “통일의식의 변화와 권력 엘리트의 영향,” 한독사회학회 엮음, 『독일 통일과 동독 권력 엘리트: 남북통일에의 함의』 (서울: 한올아카데미, 2011), p. 204.

175) 장경섭에 의하면, 압축적 근대성(compressed modernity)은 정치적, 경제적, 사회문화적 변화가 시간·공간적 차원을 아울러 극히 단축적으로 이뤄지고 서로 이질적인 역사적 및 사회적 문명요소들이 동적으로 공존하면서 매우 복합적이고 유동적인

을 통해 세계사적으로 유례없는 매우 빠른 속도로 식민국가로서의 굴욕의 역사를 극복하고 동시에 서구의 발전국가들을 따라잡기 위해 애썼으며, 한때 남북한 모두 영광의 순간들을 누리기도 했다. 그러나 분단 70년이 지난 남북한은 여전히 분단된 채 한쪽은 ‘위험사회’, 다른 한쪽은 ‘기근사회’라는 낙인을 안은 채 살고 있다. 이러한 낙인들은 두 사회가 반세기가 채 되지 않는 기간에 성취해낸 고도의 경제성장과 사회변동의 이면에 누적된 엄청난 사회적 모순과 갈등, 위험 등을 제대로 파악하고 적절하게 대응하지 못했기 때문에 발생했다고 볼 수 있다. 울리히 벡(Ulrich Beck)이 “근대화가 지속되는 중에 ‘부를 분배하는’ 사회의 사회적 지위와 갈등은 ‘위험을 분배하는’ 사회의 그것들과 결합되기 시작한다”¹⁷⁶⁾고 예리하게 지적한 것처럼, 2014년에 남한에서 발생한 세월호 사건과 같은 해 북한에서 발생한 신축 고층아파트의 붕괴 사건은 ‘거울영상’(mirror image)처럼 너무나 닮아 있다.

세계적 탈냉전의 무드 속에서 여전히 냉전체제를 공고히 유지하던 한반도는 20세기 끝자락에 북한에서는 수백만 아사설이 떠돌 정도의 끔찍한 대기근 참사가 일어난 ‘고난의 행군’의 시기를 보내고 있었으며, 비슷한 시기에 남한 역시 IMF 외환위기를 통해 대량의 실업자의 양산과 가족해체, 자살 증가 등의 격변의 사회변동을 겪었다. 남한은 ‘신자유주의’라는 옷에 맞춰 전 사회의 구조조정을 거침없이 단행했으며, 북한은 ‘시장화’를 통해 생존 위기를 돌파해나갔다. 그리고 그 격변의 소용돌이를 지나 분단 70년을 맞은 현재적 시점에서 아이러니하게도 남한과 북한 모두 양극화라는 사회적 문제에 직면하고 있다.

사회체계가 구성·재구성되는 사회적 상황이다. 장경섭, “세계의 한국화? 반영(反映)적 지구화 시대의 압축적 근대성,” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』 (2010), p. 507.

¹⁷⁶⁾ 울리히 벡 지음, 홍성태 옮김, 『위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여』 (서울: 새물결, 2006), p. 54.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

양극화(polarization)란 한 사회 내부에서 중간층이 소멸하고 소수의 상층과 다수의 하층이 분리되고 분열되는 현상을 의미한다. 양극화는 사회적 자원의 이원적 편중이 고착된 상황으로, 한 사회가 잘사는 사람들(가진 자)과 못사는 사람들(가지지 못한 자)로 양분되면서 그들 상호 간에 물질, 정신적 소통이 원활치 못한 단절 상태를 뜻한다. 한국 사회에서 나타나는 양극화는 일반적인 자본주의사회에서 주로 나타나는 경제적 분배에서의 양극화뿐만 아니라 정치이념적 양극화가 동시에 나타나고 있다는 점에서 복잡성을 지닌다. 북한의 경우 ‘탈사회주의화’와 ‘시장화’가 동시에 진행되면서 한편으로는 새로운 중산층의 등장과 더불어 다른 한편으로는 양극화라는 불평등의 심화가 동시에 나타나고 있다는 점에서 중층적 양상을 보이고 있다.

경쟁을 통해 생산성의 향상이나 성장의 도모를 꾀하고자 하는 자본주의사회에서 불평등은 자연스럽거나 당연한 결과로 간주된다. 그러나 토마 피케티(Thomas Piketty)가 『21세기 자본주의』에서 “불평등은 그 자체로 반드시 나쁜 것은 아니다. 핵심적인 문제는 그 불평등이 정당화될 수 있는가, 그 불평등에 합당한 이유가 있는가이다”¹⁷⁷⁾라고 언급한 것처럼, 한국사회의 대다수 국민들은 자기가 직면하고 있는 심각한 불평등의 상황에 대한 정당성에 강한 불신을 갖게 되었다. 최근 년도에 사회적 화제로 떠오른 ‘헬조선’, ‘흙수저’ 등의 유행어는 바로 한국사회의 양극화 또는 불평등 심화에 대한 강한 불만 또는 저항 의식을 담고 있다.

서구 사회에서는 1960년대에 이미 계층 양극화론이 사회과학계에서 절정을 이루었던 주제였던 반면에, 우리 사회에서 양극화 담론은 1997년 IMF 외환위기를 매개로 2000년대 중반부터 본격적으로 등장하기

¹⁷⁷⁾ 토마 피케티 지음, 장경덕 옮김, 『21세기 자본주의』 (서울: 글항아리, 2015).

시작했다. 양극화라는 용어가 공식적으로 등장한 것은 2005년 노무현 대통령의 신년사와 신년 기자회견부터이다. 2005년 당시 노무현 정부는 구조화되고 있는 각종 사회의 양극화 현상을 극복하기 위해 성장과 분배를 동시에 추구하는 ‘동반성장론’을 제안했다. 그리고 이를 실현하기 위해 규제적 부동산 정책, 고용창출, 평등한 교육기회 확산을 정책의 우선과제로 설정한 바 있다. 그러나 통계청의 사회통계에서 확인되듯이 우리 사회의 양극화 문제는 개선되기는커녕 경기침체의 장기화에 따라 오히려 양극화가 더욱 심화되고 있는 양상이다.

분단 이후 한국사회는 눈부신 경제성장을 이뤘다. 통계청의 자료를 인용하면, 한국의 GDP(국내총생산)는 1970년 약 2조 7천억 달러에서 2014년 1,485조 달러로 약 531배 증가했다. 이 성적은 분명히 세계인들이 ‘한강의 기적’이라며 한국사회의 발전과 한국인들의 근면성을 칭송하는 것에 우리 국민들은 자긍심을 느끼기에 충분하다. 하지만 엄청난 국부(國富)의 성장 이면에서 쌍둥이처럼 자라온 어두운 그림자에 대해선 관심이 없었거나 애써 외면해왔다. 세계적인 석학인 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman)이 “GDP 통계는 부의 분배방식을 드러내지 않고 숨긴다. 무엇보다 중요한 것은 GNP 통계가 ‘전체 부’의 증가가 사회적 불평등의 심화와 병행한다는 진실을 은폐하고 있다는 점이다”¹⁷⁸⁾라고 신랄하게 현대사회를 비판한 것처럼, 한국사회의 불평등 수준은 이미 매우 심각하다. 김문조는 현재 한국사회 양극화를 일종의 ‘신(新) 신분사회’의 도래로 규정하며, 이는 부와 사회적 지위가 세습되는 전근대사회로의 ‘퇴행’이라고 지적하기도 한다.¹⁷⁹⁾

¹⁷⁸⁾ 지그문트 바우만 지음, 안규남 옮김, 『왜 우리는 불평등을 감수하는가』 (파주: 동녘, 2014), p. 56.

¹⁷⁹⁾ 김문조, 『한국사회의 양극화: 97년 외환위기와 사회불평등』 (서울: 집문당, 2008), p. 190.

양극화는 소득 양극화에 국한되지 않고 주거, 교육, 소비, 의식 등 시민들의 삶의 전 영역에 커다란 영향을 미치고 있다. 한국사회 양극화는 단순한 경제적 불평등을 넘어서는 다차원적이고 중층적인 사회적 문제로 되고 있다. 바우만이 “경제성장은 끔찍한 사회문제들에 대한 보편적 해결책이 아니라 그러한 문제들을 지속시키고 심화시키는 주된 원인으로 보인다”¹⁸⁰⁾고 지적한 것은 정확한 통찰력이다. 생활고를 이기지 못해 가족 전체가 자살을 선택하는 사건이 비일비재 일어나고 있으며, 취업난에 시달리고 있는 청년들은 자신들을 3포(연애·결혼·출산의 포기)세대라고 부르며 자조(自嘲)하기도 한다. 심지어 한국은 OECD 국가들 중 자살률이 가장 높은 나라라는 불명예를 안고 있다.¹⁸¹⁾ 양극화 현상이 심각한 사회적 문제로 간주되는 이유는 그것이 빈곤과 불안정, 사회통합의 저해 요인으로 작용하기 때문이다. 또한 양극화는 한국사회의 역동성과 사회통합을 저해하는 주요 요인으로 작용할 뿐만 아니라 통일 환경의 조성은 물론 통일이후 사회발전과 사회통합을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하기 때문이다.

나. 고령화와 세대갈등

한국사회의 경제성장은 보건의료기술의 발달, 영양상태의 개선, 사회보장의 확대 등을 견인함으로써 결과적으로 한국인의 평균수명은 지속적으로 늘어나 평균수명은 1970년 61.93세(남자 58.67세, 여자

¹⁸⁰⁾ 위의 책, p. 60.

¹⁸¹⁾ OECD의 건강지표에 의하면 2011년 기준으로 국가별 인구 10만명 당 자살로 인한 사망자수는 멕시코 5.2명, 영국 6.7명, 덴마크 10.2명, 독일 10.8명, 호주 10.1명, 미국 12.5명, 체코 14.3명, 핀란드 16.4명, 일본 20.9명, 헝가리 22.8명, 한국 33.3명으로 나타났다. <<http://stat.oecd.org>> (검색일: 2014.7.15.).

65.57세)에서 2010년 80.79세(남자 77.20세, 여자 84.07세)로 크게 증가했다. 이로써 한국사회의 총인구 대비 노인인구(65세의 이상) 비율은 급격히 높아져 2010년 11%에서 2060년 40.1%에 달할 것으로 통계청은 추계하고 있다.¹⁸²⁾

한국사회의 고령화는 저출산 현상과 함께 진행되고 있다는 점에서 여러 가지 경제적·사회적 문제를 안고 있다. 우리나라의 출산율은 1960년대 초 6.0에서 1983년에 인구대체수준(합계출산율 2.1)¹⁸³⁾에 도달하였으며, 2001년 이후부터는 출산율이 세계최저 수준인 1.2 내외에서 장기화되고 있는 추세이다. 또한 최근 언론에서 자주 언급된 바 있는 65세 이상 노인층의 자살률과 빈곤률이 OECD국가들 가운데 1위라는 한국사회의 부끄러운 민낯은 우리 사회의 경제적 불평등 문제가 고령화의 문제와 복잡하게 얽혀 있음을 보여준다.¹⁸⁴⁾

고령화는 ‘다세대 관계(multigenerational relationship)’의 출현을 의미하는데, 즉 평균수명의 연장으로 한 사회에 최소 3세대가 공존하며 향후 4세대의 공존도 보편화될 것으로 예상된다.¹⁸⁵⁾ 생존과 활동기간이 길어지면서 발생하는 다세대 양상은 가족 내부와 전체 사회의 모든 세대 관계에서 발생하는데 이는 일차적으로 세대 관계의 동학이

¹⁸²⁾ 통계청, “장래인구추계: 2010년~2060년,” 사회통계국 인구동향과 (2011.12.7.), p. 12.

¹⁸³⁾ 합계출산율(Total Fertility Rate)은 여성 1명이 가임기(15~49세) 동안에 낳게 될 평균자녀수를 의미한다. 합계출산율이 2.1에 오랫동안 지속되면 인구가 자연적으로 대체되어 인구감소나 인구고령화가 발생하지 않는데, 이러한 출산율을 인구대체수준의 출산율이라고 한다. 이삼식 외, 『저출산, 고령화와 사회갈등』(대통령직속 사회통합위원회·보건사회연구원, 2011), p. 9.

¹⁸⁴⁾ 최근 발표된 OECD의 보고서에 의하면 한국의 65세 이상 노인층에서의 상대적 빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.6%)을 훨씬 초과해 35개 회원국들 가운데 가장 높았다. OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, May 21, 2015.

¹⁸⁵⁾ 이삼식 외, 『저출산, 고령화와 사회갈등』, p. 108.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이전보다 훨씬 복합적임을 뜻한다.¹⁸⁶⁾

일반적으로 한국사회에서 진행되고 있는 고령화는 새로운 사회갈등을 유발하거나 기존의 사회갈등을 심화시키는 작용을 할 것으로 예상되고 있다. 릴리(Riley)에 따르면, 연령이나 출생시기의 차이로 갈등이 발생할 수 있는데 관념적 갈등, 권력 갈등, 배분적 갈등으로 구분된다. ‘관념적 갈등’은 가치와 목표의 충돌로 발생하며, ‘권력 갈등’은 권력을 부당하게 남용하거나 지배할 때 발생하고, ‘배분적 갈등’은 희소자원 배분과 관련하여 상대적 보상이나 기여의 몫을 둘러싸고 빚어진다.¹⁸⁷⁾

저출산과 함께 고령화는 생산가능인구(15세~64세)의 감소라는 측면에서 경제 영역에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 사회문화 영역에도 심대한 영향을 미칠 것이다. 다시 말해서, 저출산과 고령화는 기존의 사회갈등을 증폭시키거나 새로운 사회갈등을 생성시켜 사회통합을 저해할 가능성이 크며, 정책 대응과정에서도 다양한 사회갈등이 분출될 수 있다.¹⁸⁸⁾ 고령화 관련 사회갈등을 포함한 21세기의 새롭고 다양한 사회갈등들을 묶어 ‘신사회갈등(new social conflicts)’이라는 개념이 등장할 만큼 우리 사회의 고령화는 통일 준비와 통일정책 수립에서도 간과할 수 없는 중요한 사회적 변인이 되고 있다.

한국사회는 서열과 위계를 중요시하는 조직문화의 존속과 더불어 저성장의 장기화로 인해 경제적 재화 및 복지 자원을 둘러싸고 세대 간에 다양한 갈등이 동시에 발생하는 ‘복합적’ 갈등 양상이 전개될 것으

¹⁸⁶⁾ V. A. Bentson, “Beyond the Nuclear Family : The Increasing Importance of Multigenerational Bonds,” *Journal of Marriage and Family*, vol. 63 (2001), pp. 1~16.

¹⁸⁷⁾ M. W. Riley, “On the Significance of Age in Sociology,” in *Social Change and the Life Course*, vol. 3, *Social Structures and Human Lives*, M. W. Riley with B.J. Huber and B. B. Hess, eds. (Newbury Park: Sage Publications, 1988), p. 390.

¹⁸⁸⁾ 이삼식 외, 『저출산, 고령화와 사회갈등』, p. 11.

로 예상된다. 특히, 통일은 기존의 이념갈등과 더불어 통일비용과 통일 편익을 둘러싼 배분적 갈등이 충돌하는 문제로서 저출산·고령화가 통일 및 대북 인식에 어떤 영향을 미치는지 분석할 필요가 있다.

다. 다문화사회

최근 법무부의 출입국·외국인정책본부가 발표한 보도 자료에 의하면, 2016년 6월 현재 우리나라에 체류하는 외국인의 수는 최초로 200만 명(전체 인구의 3.9%)을 돌파하였다. 또한 동 보도 자료는 현재의 증가 추세가 계속 유지될 경우 향후 5년 내 체류외국인의 수는 300만 명을 넘어 전체 인구의 5.8%를 차지하게 될 것으로 예상하였다.¹⁸⁹⁾ 언제부터인가 한국사회에서 ‘다문화’라는 단어는 더 이상 낯설지 않게 되었다. 이제 우리는 지상파 방송채널과 종편 방송채널의 여러 교양 및 예능 프로그램들에 등장하는 다양한 다문화 이주민들을 자주 접하곤 한다. 그만큼 다문화 이주민들은 우리 사회의 중요한 사회적 구성원이 되었음을 방증한다.

우리 사회의 다문화화에 대한 정책 대응으로 2006년 4월 교육당국은 지금까지 혈통 중심의 단일민족을 강조하여 온 초등학교, 중고등학교의 교과서를 2009년부터 ‘다인종, 다민족문화’와 관련된 내용을 포함시키고 국제결혼가정, 외국인근로자가정 등의 용어도 ‘다문화가정’으로 바꾸기로 한 방침을 내놓기도 하였다.¹⁹⁰⁾ 이러한 상황에서 ‘1민

¹⁸⁹⁾ 법무부 출입국·외국인정책본부 보도자료, “체류외국인 200만 시대 진입, 향후 5년 내 300만 명 전망.” (2016.7.27.).

¹⁹⁰⁾ 이와 같은 한국 정부의 다문화정책에 대해 북한 당국은 이례적으로 신속하게 비판적인 논평을 공식 언론매체에 게재한 바 있다. 『로동신문』(2006.4.27.)은 남한의 다문화 교육방침에 대해 민족의 단일성을 부정하고 남한을 “이민족화, 잡탕화, 미국화하려는 용납 못할 민족말살론”이라며, 분단극복과 통일을 위한 시대적 요청은

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

족'을 지향하는 기존의 '민족공동체통일방안'은 배타적 민족주의가 아닌 다양한 문화와 정체성을 포괄하는 열린 민족 공동체의 지향이라는 새로운 과제에 도전받고 있다.

위에서 언급한 것처럼 현재 한국사회에는 200만이 넘는 외국인이 체류하고 있다. 체류외국인의 국적별 비중을 살펴보면, 중국(50.6%), 미국(7.8%), 베트남(7.2%), 태국(4.6%), 필리핀(2.7%), 우즈베키스탄(2.6%) 순으로 다양하며, 체류의 주요 이유는 취업, 결혼이민, 유학 등으로 나타나고 있다. 특히, 인구재생산과 연계되어 있는 결혼이민자 수는 통계 집계가 시작된 2001년 25,182명에서 2016년 6월 기준 151,820명으로 약 6배 늘어났다. 또한 결혼이민자들의 출신 국가들은 중국(37.9%), 베트남(27.2%), 일본(8.5%) 등 145개국에 이른다.¹⁹¹⁾

외국인의 급증으로 한국사회는 한편으로는 다문화의 수용성에 대한 문제를, 다른 한편으로는 한민족 정체성에 대한 문제를 동시에 직면하게 되었다. 다문화 수용성은 '자신과 다른 구성원이나 문화에 대한 집단별 편견을 가지지 않고, 자신의 문화와 동등하게 인정하고 그들과 조화로운 공존관계를 설정하기 위하여 협력 및 노력하고자 하는 태도'라고 정의할 수 있다.¹⁹²⁾ 여성가족부가 실시한 두 차례의 '국민다문화수용성 조사'에 의하면, 2011년에 비해 2015년에는 전체 다문화수용성 지수는 약간 증가하여 이주민에 대한 거부감이나 고정관념 및 차별 의식은 크게 개선되었다.¹⁹³⁾ 하지만 이주민들이 한국의 문화나 관습에 맞추거

'우리민족끼리' 원칙에 의한 민족적 단일성을 확립하는 것이라고 강조하였다.

191) 법무부 출입국·외국인정책본부 보도자료, "체류외국인 200만 시대 진입, 향후 5년 내 300만 명 전망," (2016.7.27.).

192) 민무숙 외, 『청소년의 다문화수용성 조사 연구』 (서울: 여성가족부, 2012), p. 39.

193) 다문화수용성지수는 2011년 51.17점에서 2015년 53.95점으로 2.78점 증가하였다. 동 조사보고서는 지수 상승의 이유에 대해 다문화 교육, 다문화 관련 활동 참여, 외국인 및 외국이주민과의 접촉 빈도 증가 등의 효과가 반영된 결과라는 해석을 제시했다. 안상수 외, 『국민다문화 수용성 조사 연구』 (서울: 여성가족부, 2015).

나 따를 것을 요구하는 경향은 오히려 이전보다 더 커졌으며, 특히, 이주민에 대한 위협인식이 더 증가한 것으로 나타났다.

이와 같은 한국인의 다문화 수용태도가 향후 통일 및 대북 인식에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 통일은 제한된 자원을 놓고 남북한 주민이 서로 경쟁하게 되는 상황이 발생하게 되며, 지역에 따라 원주민 집단과 이주민 집단 간의 현실적 이익을 놓고 충돌할 수 있다. 한국인의 다문화수용성 수준이 높아지고 있다는 점은 통일 과정에서 북한 주민에 대한 거부감이나 차별의식이 완화될 수 있다는 점에서는 긍정적인 변화이나, 동시에 남한의 문화나 규범을 일방적으로 북한 주민이 따를 것을 요구하거나 노동시장이나 사회복지 영역에서 북한 주민과 갈등 관계에 놓일 수 있다.

다음으로 살펴볼 것은 한민족 정체성에 대한 인식의 변화이다. 한국 사회의 다문화화는 단일 민족주의에 기반한 통일담론의 시의성에 대해 질문을 던지게 하며, 통일의 과정은 다중적 주체들의 참여에 의해 만들어지는 과정일 수밖에 없게 되었다.¹⁹⁴⁾ 민족정체성(ethnic identity)을 ‘공유된 민족적 특성으로 인하여 어느 한 개인이 특정 민족집단에 대해 느끼는 소속감’이라고 정의했을 때, 한국인의 정체성은 어떤 요소로 구성되는가를 살펴보는 것은 중요하다.

여성가족부가 실시한 ‘국민다문화 수용성 조사’에 의하면, 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건들 가운데 혈통이나 문화적 전통, 한국에서의 거주하는 것은 점차 완화되는 추세이고, 대신에 한국어를 할 수 있는 것과 한국의 정치 제도와 법을 존중하는 것, 한국인임을 느끼는 것과 같은 기준을 더 중시하는 양상으로 변화하고 있다.¹⁹⁵⁾

p. vii.

¹⁹⁴⁾ 이수정, “다문화주의가 통일에 말걸기,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2010년 10월호, p. 66.

¹⁹⁵⁾ 구체적으로 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건 중 중요하다고 응답한 비율

다문화사회에서 한민족 정체성을 규정하는 요소들이 혈통이나 문화적 전통보다는 시민으로서 갖춰야 할 덕목들이 더 중시되는 것은 자연스러운 현상일 수 있다.

하지만 한국사회에서는 혈통적 민족정체성이 약화되고 있는데 반해 북한은 여전히 ‘조선민족제일주의’ 또는 ‘우리민족끼리’와 같은 단일적 민족주의를 강조하고 있는 것처럼 민족정체성에 대한 남북한 간에 인식의 차이가 존재한다. 이러한 인식의 차이에도 불구하고 남북한 모두가 통일의 당위성을 민족공동체의 회복에서 찾고 있는 현실 속에서 다문화 현상이 통일 및 대북 인식에 어떤 영향을 미치고 있는지(또는 어떻게 영향을 미칠 것인지)에 대해 관심을 가질 필요가 있다.

4. 한국 국민들의 대북·통일 인식에 대한 영향

가. 양극화에 따른 대북·통일 인식의 변화

남한사회에서 진행되고 있는 양극화의 심화는 미래의 통일에 심각한 장애요소이다. 국민 개개인들은 자신의 생계를 유지하느라 통일과 같은 민족적 과제에 관심을 쏟을 여력이 점점 더 약해지고 있다. 또한 양극화는 일관된 통일정책 및 대북정책의 수립과 추진을 어렵게 할 뿐만 아니라 남남갈등과 연계되어 분단비용을 증가시킨다. 나아가 양극화는 통일 후 사회통합을 이끌어갈 사회적 역량 축적을 어렵게 한다. 더욱이 남한사회에서 심화되고 있는 양극화 문제를 해소하지 못한 상

은 ‘한국에서 태어나는 것’ 74.1%, ‘한국인 조상을 가지는 것’ 73.3% 아버지가 한국인인 것 78.8%, 어머니가 한국인인 것 77.6%, 생애 대부분을 한국에서 사는 것 70.8%, 한국의 문화적 전통을 이어가는 것 83.1%, 한국어를 할 수 있는 것 89.3%, 한국인의 정치제도와 법을 존중하는 것 90%, 한국임을 느끼는 것 90.5%로 나타났다. 안상수 외, 『국민다문화 수용성 조사 연구』, pp. 315~336.

황에서 직면하는 통일은 기존에 존재하는 양극화 문제를 더 심화시킬 수 있다.

통일연구원이 2016년 7월~8월에 실시한 ‘전문가 설문조사’에 의하면, 우리 사회의 경제양극화가 심화될수록 통일이 필요하다는 인식이 감소한다는 견해에 전체 응답자의 70%가 동의하는 것으로 나타났다. 그리고 그 이유에 대해서는 “통일비용에 대한 우려가 증가하기 때문”이라는 응답률이 40.8%로 가장 많은 비중을 차지했다. 통일 문제를 통일 비용 또는 통일 편익과 같은 경제적 관점에서 사고하는 경향이 강화되고 있다는 것은 여러 조사들과 연구들을 통해 밝혀지고 있다. 특히, 이러한 경향은 젊은 세대에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

서울대학교 통일평화연구원이 발표한 ‘2015 통일의식조사’에 의하면 통일의 이유로 ‘한국이 선진국이 되기 위해서’의 응답 비율이 20대에서 가장 높게 나타났으며,¹⁹⁶⁾ 또한 권영승·이수정의 연구에 의하면, 요즘 젊은 세대는 통일은 점차적으로 한반도 전체에 이득을 가져다주는 실리의 차원에서 사고하는 특징을 가지고 있다.¹⁹⁷⁾ 같은 맥락에서 변중현의 연구 역시 우리 사회의 20대와 대학생들이 “남북한 통일문제를 당위적 감정적 차원보다는 실리적 이성적 차원에서 접근하는 경향이 점차 강해지고 있다”는 분석결과를 제시하고 있다.¹⁹⁸⁾ 최근의 한 연구는 우리 사회의 통일 인식 차이를 결정하는 원인들-세대, 이념, 지지정당, 민족적 유대감, 편익 계산-중에서 통일편익 계산에 기초한 합리주의적 사고가 통일 인식의 지배적 원인이라는 분석결과를 제시하고 있다.¹⁹⁹⁾

¹⁹⁶⁾ 박명규 외, 『2015 통일의식조사』, p. 316.

¹⁹⁷⁾ 권영승·이수정, “글로벌·다문화 사회의 통일의식: N세대 대학생을 중심으로,” 『현대사회와 다문화』, 제1권 2호 (2011), p. 34.

¹⁹⁸⁾ 변중현, “20대의 통일의식과 대학 통일교육의 과제,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012), p. 179.

한국사회에서 소득과 직업은 경제 양극화와 관련이 있는 중요한 요소들이다. 먼저, 소득의 차이에 따라서 통일 인식이 어떻게 달라지는지 살펴보자. 서울대학교 통일평화연구원의 ‘2015 통일의식조사’에 의하면, 통일 추진 속도에 대한 질문에서 월평균 가구소득이 낮은 응답자들은 ‘가능한 빠른 통일’을 선호했고, 반대로 월평균 가구소득이 높은 응답자들은 ‘현재상태가 좋다’는 견해의 비중이 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 ‘가능한 빨리 통일해야 한다’는 응답의 분포는 월평균 가구소득이 ‘200만원 미만’인 경우 23.8%, ‘200~299만원’ 13.4%, ‘300~399만원’ 11.3%, ‘400만원 이상’ 8.6%로 나타났으며, ‘현재상태가 좋다’는 응답의 분포는 ‘200만원 미만’ 9.4%, ‘200~299만원’ 17.7%, ‘300~399만원’ 21.2%, ‘400만원 이상’ 26.7%로 나타났다.

다시 말해서, 우리 사회에서 저소득의 집단은 가급적 빠른 통일을 원하고 있지만, 고소득의 집단은 통일보다는 현재와 같이 분단된 상태를 선호하고 있다. 왜 이와 같이 대조적인 인식태도의 차이가 발생하는 것일까? 그것은 소득집단에 따라 통일로 인해 발생하는 기회(편익)와 부담(비용)에 대한 기대감의 차이에서 연유한다. 다시 말해서, 저소득층은 통일로 인해 발생한 비용보다는 편익에 대한 기대감이 더 높고, 고소득층은 통일로 분배될 편익보다는 비용에 더 많은 부담감을 갖고 있기 때문이다. 나아가 이러한 소득차이에 의해 나타나는 상반되는 통일 인식의 구조는 경제 양극화가 심화되고 장기화되면 더 고착화될 수 있다.

미국사회에서 직업은 주관적 계층의식과 가장 밀접하게 관련된 객관적인 사회경제적 요인이며, 교육, 숙련도, 소득, 작업 권한과 재량 등도

199) 최우선 외, “통일 인식 차이의 원인: 합리주의적 설명,” 『아세아연구』, 제59권 3호 (2016), p. 86.

중요한 요인으로 알려져 있다.²⁰⁰⁾ 앤서니 기든스(Anthony Giddens)가 “동일한 직업을 가진 사람들은 유사한 수준의 사회적 이익이나 손실을 경험하고, 공통적인 생활양식을 보이며, 유사한 생애기회를 공유하는 경향이 있다.”²⁰¹⁾고 언급한 것처럼, 직업은 한 사회의 개인의 행동과 의식을 결정짓는데 작용하는 중요한 사회경제적 요인이라 할 수 있다. 한국사회에서도 마찬가지로 직업은 개인의 경제적, 사회적 지위를 결정짓는 중요한 요소임에 분명하다. 하지만 때로는 지위불일치 현상이 나타나기도 한다. 고소득자라고 해서 모두다 화이트칼라 직종에만 근무하는 것이 아니며, 반대로 저소득자라고 해서 모두다 블루칼라 직종에만 근무하는 것은 아니다. 예를 들어, 우리나라의 자동차 제조업이나 조선업 분야의 생산직 노동자들의 소득은 웬만한 기업의 사무직 노동자들의 소득보다 훨씬 높은 것으로 알려져 있다. 따라서 소득의 차이에 따른 통일 인식의 태도가 직업의 차이에 따른 통일 인식의 태도와 일치한다고 볼 수 없다.

서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 매년 실시하고 있는 ‘통일의식조사’에 의하면 통일의 필요성에 대한 직업별 응답분포의 차이는 뚜렷하게 나타난다. 특히, 블루칼라 집단과 화이트칼라 집단 간의 대조적인 응답률의 결과가 눈에 띈다. 2014년에 실시된 조사의 결과에 의하면, 블루칼라의 경우 ‘통일이 필요하다’고 응답한 비율은 49.6%인데 반해, 화이트칼라의 경우는 61%로 두 집단간 응답률의 격차가 10%포인트 이상 나타난다. 농수산축산업의 경우 77.3%로 가장 높고, 자영업의 경우 58.7%, 전업주부 56.2%로 나타났다. 결과적으로 통일의 필요성을 느끼는 직업별 응답률 중 블루칼라의 응답률이 가장 낮게

²⁰⁰⁾ Mary R. Jackman and Robert W. Jackman, *Class Awareness in the United States* (Berkeley: University of California Press, 1983), p. 40.

²⁰¹⁾ 앤서니 기든스, 김미숙 외 옮김, 『현대사회학』 (서울: 을유문화사, 2001), p. 259.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

나타났다.

통일편의 기대감에 대한 직업별 응답분포의 차이 또한 뚜렷하게 나타나고 있다. 서울대 통일평화연구원의 2015년 조사 결과에 의하면, '남한사회의 이익이 기대된다'는 블루칼라의 응답률은 51.6%로 전년(54.1%)보다 더 낮아졌으며, 더욱이 모든 직종 가운데 가장 낮은 응답률을 보였다. 화이트칼라의 응답률은 59.9%로 전년(60.7%)과 거의 비슷한 수준으로 나타났다. '개인의 이익이 기대된다'는 블루칼라의 응답률은 22.4%로 전년(26.7%)보다 더 낮아졌고, 모든 직종 가운데 가장 낮은 응답률을 보였다. 화이트칼라의 응답률은 28.2%로 전년대비 소폭 감소했지만 블루칼라의 응답률보다는 높게 나타났다.

이상에서 살펴본 것처럼 통일의 필요성과 통일편의 기대감에 대한 직업별 응답률의 차이는 통일에 대한 직업별 이해관계가 차이를 보여 준다. 통일 이후 남북한 노동시장이 통합될 경우 블루칼라 직종의 경우 저임금의 북한 주민과 경쟁적 위치에 있는 반면에, 화이트칼라 직종의 경우에는 북한 주민에 비해 더 우위에 있기 때문에 통일 인식에서 다른 관점과 태도를 보이는 것이다. 더욱이 양극화가 심화될수록 화이트칼라 집단에 비해 블루칼라 집단이 상대적으로 더 위기감을 느끼기 때문에 양극화는 통일 인식에 지속적으로 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

나. 고령화와 대북·통일 인식의 변화

저출산·고령화는 인구 구조의 변화를 야기한다. 인구 구조의 변화는 우리 사회의 주요 의제들에 대한 향방을 변화시키며, 사회갈등을 심화하기도 한다. 예를 들어, 연금개혁이나 노동개혁은 세대 간 갈등으로 표출되기도 하며, 저출산·고령화의 문제와도 밀접하게 연계되어 있다. 통일

문제 역시 연령이나 세대의 차이에 따라 상반된 인식 태도를 보이고 있다. 뿐만 아니라 북한에 대한 인식 역시 태도의 차이가 뚜렷하다.

서울대학교 통일평화연구원의 ‘2015 통일의식조사’에 의하면, 통일의 필요성에 대한 연령별 응답분포는 매우 대조적이다. 20대의 경우 30.7%에 불과한 반면에 60대 이상의 경우는 73.1%에 달한다. 통일의 이유에 대한 인식의 태도도 매우 대조적이다. ‘남북한 간 전쟁위험을 없애기 위해’와 ‘한국이 선진국이 되기 위해서’의 이유에서는 20대의 응답률이 가장 높고, ‘같은 민족이니까’의 이유에서는 60대 이상의 응답률이 가장 높게 나타났다. 통일 추진 방식에서도 ‘가능한 빠른 통일’은 60대 이상에서 가장 높은 응답률을 보였고, ‘현재 상태가 좋다’는 20대에서 가장 높은 응답률을 나타냈다. 통일 편익에 대한 기대감 수준도 20대(49.7%)가 가장 낮고, 60대 이상(63%)이 가장 높게 나타났다.²⁰²⁾

특히, 통일편익에 대한 연령집단별 인식 태도의 차이는 향후 통일 정책을 추진할 때 복잡한 현실적인 문제를 야기한다. 통일을 주도해갈 주력세대인 젊은 세대들은 통일 편익에 대해 기대감이 낮기 때문에 통일 문제에 대해 관심이 점차 줄어든다. 반면에 고령화가 진행될수록 좀 더 오랫동안 노동시장에 참여하기를 바라는 노령집단의 경우는 통일 편익에 대한 기대감이 반대로 높아 오히려 통일에 대한 관심이 높아진다. 위의 같은 조사에서 통일 이후 실업 문제가 개선될 것으로 보는가에 대한 응답에서 60대 이상(34%)가 20대(28.4%)보다 더 높은 응답률이 나타난 것도 비슷한 맥락이라 볼 수 있다.²⁰³⁾

연령집단 간 통일 인식의 차이는 통일정책을 추진해나가는데 정당성을 획득하고 지지기반을 어느 연령집단에 둘 것인가의 문제와 연결된

²⁰²⁾ 박명규 외, 『2015 통일의식조사』, pp. 39~54.

²⁰³⁾ 위의 책, p. 59.

다는 측면에서 복잡성을 지닌다. 김병조는 우리 사회의 통일 인식이 세대별로 고정되어 있는 것이 아니라 청소년기 이후에 경험하는 남북 관계 및 통일관련 사건에 의해 변화하게 되지만, 정부가 통일을 어떻게 평가하고, 어떤 통일정책을 추진하는지에 따라 통일에 대한 국민인식도 변할 수 있다고 주장한 바 있다.²⁰⁴⁾

우리 정부가 통일역량을 육성하려고 주력하는 집단은 젊은 세대인데, 통일로 인해 얻게 되는 편익이 젊은 세대보다는 고령 세대에게 더 많이 분배된다고 인식된다면 과연 그러한 통일정책이 현실적으로 효과를 발휘할 수 있을까 의문이 된다. 이런 측면에서 ‘통일 대박론’에 대한 공감도가 20대(26.3%)에서 가장 낮고, 60대 이상(47.6%)에서 가장 높게 나타나는 것은 그리 모순적인 결과가 아닐 수 있다.²⁰⁵⁾

하지만 우리 사회의 고령화 현상이 통일 문제와 어떻게 연계되는가에 대한 본격적인 연구는 아직 부재이다. 세대의 차이에 따른 통일 인식의 태도 차이 수준에 그치고 있다. 통일연구원이 실시한 2016년 ‘전문가 설문조사’의 결과에서도 남한사회의 고령화가 통일 인식이나 대북 인식과 상관이 없다는 인식이 지배적인 것으로 나타났다. 하지만 고령화의 심화에 따른 인구구조의 변화는 통일을 추진하는 과정과 통일 이후의 사회를 새롭게 설계해 나가는 과정에서 산업구조 및 노동시장, 사회복지와 관련된 구체적인 정책들의 수립 과정에 주요하게 영향을 미칠 것이다. 특히, 통일 이전에 통일편익에 대한 인식의 차이를 좁혀나가기 위한 노력은 향후 통일 후 통일편익에 대한 분배를 둘러싼 세대 갈등을 최소화할 수 있다는 측면에서 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

²⁰⁴⁾ 김병조, “한국인의 통일 인식 2007~2015: 세대별 격차와 세대내 분화,” 『통일과 평화』, 7집 2호 (2015), p. 37.

²⁰⁵⁾ 박명규 외, 『2015 통일인식조사』, pp. 60~61.

다. 다문화와 대북·통일 인식의 변화

사회의 다문화란 사회구성원의 다양화와 이질화를 의미한다. 사회구성원의 다양화와 이질화는 남북한의 주민들이 중시하는 가치의 영역에서도 점차 나타나고 있다. 남북관계의 진전이 반드시 북한에 대한 친밀감과 동질감의 증대를 가져오는 것만은 아니다. 다른 한편으로는 북한에 대한 실망과 비판의식이 동시에 증대되는 현상이 동반되기도 한다.²⁰⁶⁾ 따라서 이러한 반응은 정치적 혹은 역사적 반응이기보다는 현실적 삶과 관련하여 구성되는 사회적 차원의 반응이라고 할 수 있다. 한국사회의 다문화화는 기존의 민족공동체 의식 또는 민족정체성에 대한 다양한 견해들의 출현을 낳는다. 따라서 한국사회에서는 다문화라는 사회구성원의 변화로 인해 북한을 민족 동질성이나 민족 포용성의 관점으로만 볼 수 없는 인식들이 형성될 수밖에 없게 되었다. 다시 말해서, 한국사회에서는 민족성이 탈정치화, 연성화되고 있으며, 급속하게 다종적, 다문화적 환경으로 전환되고 있으며, 이러한 변화는 통일문제와도 무관하지 않다.

2000년대 중반이후 본격적으로 정부가 다문화 정책을 실시하면서 표면적으로 나타나는 우리 국민의 다문화에 대한 수용성 또는 개방성 수준은 상당히 높은 편이다. 서울대학교 통일평화연구원의 ‘2015 통일 의식조사’에 의하면, 우리 국민은 “어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다”는 견해에 63%가 찬성한다고 응답했다. 그러나 다문화가 국가정체성과 연결될 경우 우리 국민의 인식 태도는 뚜렷하게 달라진다. 위의 조사에 의하면, “여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다”는 견해에 대해 찬성 의견(36%)이

²⁰⁶⁾ 박명규 외, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

반대 의견(19.9%)보다 더 많은 것으로 나타났다.²⁰⁷⁾ 이처럼 다문화 인식 태도가 일관적이지 않는 이유는 우리 사회에서 다문화에 대한 가치가 ‘정치적으로 올바른’ 것으로 학습되었기 때문이다.

다시 말해서, 구체적인 일상생활에서 이주민과의 상호작용에 기반한 것이 아닌 정부, 언론, 학계, 시민사회 등의 주도로 다문화주의는 계몽적·규범적 가치로 우리 사회에 수용되었다는 특징을 지닌다.²⁰⁸⁾ 학습되고 계몽된 다문화 가치는 결국 구체적인 현실에 맞닥뜨리면 쉽게 균열되기 마련이다. 다문화가 주류 집단의 경계를 넘어오려는 순간 ‘배제’의 논리가 강화된다. 우리 사회에 다문화는 시혜나 관용의 입장에서 형식적으로는 소수 문화의 차이와 공존을 인정하지만 궁극적으로는 주류 문화로의 동화를 전제로 하는 보수주의적 다문화주의 특징이 강하다.

2015년 여성가족부가 실시한 ‘국민 다문화수용성 조사’ 결과에 의하면, 우리 국민들은 다문화에 대한 공존과 수용 의식이 늘어나면서도 동시에 한국인의 민족정체성도 점차 증가하는 이중적인 인식을 갖고 있다. 구체적으로 ‘어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다’의 견해에 대한 동의율이 2011년 36.2%에서 2015년 44.4%로 증가했고, ‘외국이주민들이 늘어나면 우리나라 문화는 더욱 풍부해진다’의 견해에 대한 동의율 역시 2011년 30.5%에서 34.4%로 증가했다. 하지만 ‘인종, 종교, 문화적 다양성이 확대되면 국가경쟁력에도 도움이 된다’의 견해에 대한 동의율은 2011년 42.7%에서 2015년 39.2%로 감소했고, ‘여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다’의 견해에 대한 동의율 역시 2011년 34.7%에서 2015

²⁰⁷⁾ 박명규 외, 『2015 통일외식조사』, pp. 422~423.

²⁰⁸⁾ 한국사회에서 다문화주의의 사회구성적 특징과 비판적 검토는 한건수, “한국사회의 다문화주의의 혐오증과 실패론,” 『다문화와 인간』, 제1권 1호 (2016)를 참조할 것.

년 37.7%로 증가했다. 또한 ‘한국이 단일민족 국가라는 사실은 국가 경쟁력을 높이는데 도움이 된다’의 견해에 대한 동의율이 2011년 37.1%에서 2015년 40%로 증가했다.²⁰⁹⁾ 이 결과에 대해 조사보고서는 “다문화 사회로의 이행이 진행됨에 따라서 우리나라에서 이주민이 증가하는 현실을 인정하면서도 한편으로는 한국인으로서의 정체성이 더욱 강화되는 경향을 보이는 것”²¹⁰⁾이라는 해석을 제시했다.

우리 사회에 거주하고 있는 탈북자들을 다문화인 또는 이주민으로 볼 것인가 아니면 한국인으로 볼 것인가는 매우 복잡하고 논쟁적인 문제이다. 한국인의 다문화 수용성에 관한 한 연구에 의하면, 국제결혼 자녀, 중국 조선족, 외국인 노동자, 탈북자(새터민) 중 탈북자(새터민)에 대한 한국 청소년들의 평가가 가장 부정적이고 사회적 거리감도 가장 큰 것으로 나타났다. 심지어 초등학생들의 경우는 백인을 탈북자(새터민)보다 더 우리집단으로 인식하였다.²¹¹⁾ 하지만 다문화에 대한 인식 태도는 탈북자에 대한 인식 태도와 무관하지 않다. 한 조사 분석 결과에 의하면, 다문화 수용성이 높을수록 탈북자 수용에 대해 우호적인 태도를 보였다. 또한 다문화의 공존에 대한 지지도가 높을수록 탈북자에 대한 친근감이 높아지고 사회적 거리감도 좁혀지는 결과를 나타냈다.²¹²⁾ 이것은 우리 사회의 다문화에 대한 인식 개선의 노력이 탈북자는 물론 나아가 통일 후 사회통합 과정에서 북한 주민에 대한 인식을 개선시키는데 도움이 될 수 있음을 시사한다.

그렇다면 우리 사회의 다문화 현상이 과연 통일 인식의 변화에 영향

209) 안상수 외, 『국민다문화 수용성 조사 연구』, pp. 113~114.
 210) 위의 보고서, p. 180.
 211) 양계민·정진경, 『사회통합을 위한 청소년 다문화교육 활성화 방안 연구』 (서울: 한국청소년정책연구원, 2008).
 212) 박명규 외, 『2015 통일인식조사』, pp. 271~272.

을 미칠까. 흔히 우리 사회가 다문화화될수록 민족의식이 약화될 것이며, 나아가 민족의식이 약화되면 통일을 달성하려는 국민의 결집력이 약화될 것이라고 우려하기도 한다. 지난 10여 년 동안 우리 사회에서 통일의 필요성에 대한 공감수준은 상당히 낮아졌다. 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 매년 실시한 통일의식조사 결과에 의하면, 통일이 필요하다고 응답한 비율은 2007년 63.8%에서 2015년 51%로 감소했다. 감소의 이유가 무엇일까. 우선 민족공동체 의식의 약화가 하나의 요인이 될 수 있다. 서울대학교의 통일의식조사에 의하면, 통일의 이유로 ‘같은 민족이니까’ 응답률은 2007년 50.7% → 2008년 58.7% → 2009년 44.3% → 2010년 43.3% → 2011년 41.9% → 2012년 46% → 2013년 40.4% → 2014년 42.1% → 2015년 40.7%로 지속적으로 하락하고 있다.²¹³⁾

그렇다면 우리 사회의 다문화화가 민족의식을 약화시키고 나아가 통일에 대한 관심을 저하시키는데 일조한 것일까. 안타깝게도 아직까지 다문화와 통일 인식의 관계를 다룬 실증적인 연구들이 존재하지 않는다. 통일연구원이 2016년에 실시한 전문가조사에 의하면, 우리 사회에 다문화 구성원이 증가할수록 통일이 필요하다는 인식이 감소한다는 주장에 34.3%만이 동의하였으며, 그 이유에 대해서는 민족의식이 약화되기 때문이라는 이유(28%)보다는 통일에 대한 이해관계가 다양해지기 때문이라는 이유(40%)가 더 많았다.

그렇다면 민족의식의 약화에 영향을 미치는 요소는 무엇일까. 하나의 주장으로 북한에 대한 인식의 변화가 제기되고 있다. 이내영의 연구는 민족주의적 유대감의 변화가 통일 인식에 얼마나 영향을 미쳤는가를 체계적이고 정교하게 분석하고 있다. 그의 연구 결과에 의하면, 이념

²¹³⁾ 박명규 외, 『2015 통일의식조사』, p. 41.

성향과 인구사회 변수보다는 민족 정체성(북한에 대한 정체성과 유대감)과 통일의 기대이익이 상대적으로 국민의 통일 인식 태도에 큰 영향을 미쳤다. 구체적으로, 북한을 우호적으로 인식하고 북한에 대해 정서적인 유대감을 가진 국민이 통일에 대한 강한 열망과 낙관적 태도를 가지는 것으로 나타났다.²¹⁴⁾

그러나 안타깝게도 북한에 대한 우리 국민의 인식은 점차 부정적인 방향으로 증가하고 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사에 의하면, 북한을 협력대상으로 보는 응답률은 2007년 56.6%에서 2015년 35.2%로 크게 감소했다. 반대로 북한을 적대대상으로 보는 응답률은 2007년 6.6%에서 2015년 16.5%로 증가했다.²¹⁵⁾ 같은 기간에 통일의 필요성에 대한 응답률이 63.8%에서 51%로 감소한 것은 북한에 대한 우리의 인식 변화와 무관해 보이지 않는다. 북한을 위협으로 느끼고 적대적 존재로 인식하는 시각의 증가는 북한이 혈통적으로나 문화적으로 같은 민족에 속한다는 사실보다는 정치, 군사적으로 이질적인 대상이라는 인식이 앞서게 된다. 이러한 북한에 대한 인식의 변화는 남한과 북한을 별개의 단위로 인식하게 하고 통일을 적극적으로 부정하지는 않지만 두 분단국가의 병립(또는 공존)의 지속을 선호하는 사고가 점차 늘어나는데도 일조한다.

다문화 사회 속에서 우리는 통일 이전에 남한 사회로 건너온 북한 주민(탈북민)에 대한 인식과 북한지역에 살고 있는 북한 주민에 대한 인식의 불일치를 경험하고 있다. 남한에 거주하고 있는 북한 주민(탈북민)들은 민족공동체의 성원이나 국가공동체의 성원으로서의 이중적 지위를 갖고 살고 있지만, 그들은 우리 사회에서 형성된 민족 내부의

²¹⁴⁾ 이내영, “한국인의 통일의식의 결정요인: 새로운 분석모델의 모색,” 『평화연구』, 제22권 제1호 (2014), p. 199.

²¹⁵⁾ 박명규 외, 『2015 통일의식조사』, p. 77.

위계적 관계에 놓여 있다. 그들은 다문화 이주민들보다는 상위에 놓여 있지만, 남한지역의 원거주민들보다는 하위에 위치한다. 반면에 북한 지역에 살고 있는 북한 주민들의 경우 점차 통일을 '정상적으로' 논의할 수 있는 민족공동체의 성원으로 보는데 회의적인 시각이 증가하는 처지에 놓여 있다.

앞서 언급한 것처럼 아직 우리 사회에서 통일 논의에서 다문화의 의제는 논의 대상의 범주에 들어있지 못하고 있다. 또한 다문화에 대한 정책적·학문적·시민사회의 관심은 통일 문제와 연결되지 못하고 있다. 하지만 통일 이후 사회통합의 과정에서 다문화의 문제는 또 다른 국면을 맞게 될 것이다. 이제 우리는 다문화와 통일의 관계에 대해 생각해볼 때이다.

글상자 VI-1 ▶ 남한 경제·사회적 변화가 대북·통일 인식에 미치는 영향에 대한 전문가 의견

통일연구원의 2016년 7월 '전문가 설문조사'에서는 남한의 경제·사회적 변화 중 경제양극화, 고령화, 다문화화가 국민의 대북·통일 인식에 미친 영향과 원인에 대해 의견을 물었다. 조사 결과, 경제양극화와 대북·통일 인식 간에는 높은 상관관계가 있는 것으로 인식하지만, 고령화와 다문화화와 대북·통일 인식 간에는 별 상관관계가 없는 것으로 인식하는 경향이 나타났다.

먼저, 경제 양극화가 심화될수록 통일의 필요성 인식을 약화시킨다는데 70%가 동의하는 것으로 나타났다. 특히, 보수성향의 동의 응답률은 85%로 평균 응답률보다 훨씬 높게 나타났다. 반면에 진보성향의 동의 응답률은 63.6%, 중도 성향의 동의 응답률은 64.3%로 비슷하게 나타났다. 경제 양극화의 심화가 통일의 필요성 인식을 약화시키는 원인에 대해서는 '통일비용에 대한 우려 증가'가 40.8%로 가장 높았으며, 다음으로는 '통일에 대한 무관심 증가' 28.6%, '남남갈등 증가' 14.3%, '통일편익에 대한 이해관계 대립' 12.2% 등의 순으로 나타났다. 정치성향별로 진보와 보수에서는 가장 높은 응답률을 나타낸 원인이 '통일비용에 대한 우려 증가'(진보 50%, 보수 41.2%)인 반면에, 중도의 경우는 '통일에 대한 무관심 증가'(38.9%)가 가장 높은 응답률을 보였다.

하지만 경제 양극화가 심화될수록 북한에 대한 반감이 증가한다는데 대해 전문가들의 동의 수준은 41.4%로 크게 떨어졌다. 정치성향별로는 동의 응답률

이 진보 45.5%, 중도 46.5%로 비슷하게 나타났지만, 보수는 30%로 상대적으로 크게 낮았다. 경제 양극화의 심화가 북한에 대한 반감을 증가시키는 이유로는 '북한에 대한 포용력 감소'가 51.7%로 가장 높았고, 다음으로는 '북한에 대한 이해관계 대립' 24.1%, '남남갈등 증가' 13.8%, '북한에 대한 무관심 증가' 10.3% 등의 순으로 나타났다. 정치 성향별로는 보수, 중도, 진보 모두에서 가장 높은 응답률을 나타낸 원인은 공통적으로 '북한에 대한 포용력 감소'(보수 50%, 중도 53.8%, 진보 50%)이다.

남한사회의 고령화가 심화될수록 통일의 필요성 인식이 악화된다는데는 동의하는 응답률이 27.1%로 매우 낮았으며, 오히려 동의하지 않는 응답률이 60%에 달했다. 이 응답 결과는 대체로 전문가들은 고령화가 통일 인식에 별 상관관계가 없다고 인식하고 있음을 시사한다. 또한 남한사회의 고령화가 심화될수록 대북 반감이 증가한다는 데 대해서도 마찬가지로 동의하지 않는다는 응답률(44.3%)이 동의한다는 응답률(35.8%)보다 더 높게 나타났다. 그리고 고령화의 심화가 북한에 대한 반감을 증가시키는 이유에 대해 '북한의 이질성에 대한 거부감 증가'가 48%로 가장 높았고, 다음으로는 '반공의식 증대' 28%, '북한에 대한 이해관계 변화' 24% 순으로 나타났다. 정치성향에서 보수는 '북한의 이질성에 대한 거부감 증가'가 77.8%로 매우 높았고, 진보의 경우는 '반공의식 증대'가 66.7%로 높게 나타나 정치성향에 따라 가장 중요한 원인에 대한 의견의 차이를 보였다.

남한사회에 다문화 구성원이 증가할수록 통일의 필요성 인식이 악화되는가에 대해 동의하는 응답률(34.3%)과 동의하지 않는 응답률(30%)이 거의 비슷하게 나타났다. 오히려 '보통'이라는 응답률이 35.7%로 가장 높게 나타났다. 이 응답 결과는 다문화화 현상과 통일 인식간의 상관성에 대해 전문가들이 대체로 생각해보지 못했음을 시사한다. 다문화화가 통일 필요성 인식을 감소시키는 이유에 대해서는 '통일에 대한 이해관계가 다양해지기 때문'이 40%로 가장 높았고, 다음으로 '민족의식 약화' 28%, '분단에 대한 문제의식 약화' 28%, '남북한 간의 이질성 증가' 4.0% 등의 순으로 나타났다. 보수는 '통일에 대한 이해관계가 다양해지기 때문'(55.6%)의 응답률이 가장 높았고, 진보는 '분단에 대한 문제의식 약화'(42.9%)의 응답률이 가장 높게 나타났다. 남한사회에 다문화 구성원이 증가할수록 북한에 대한 반감이 증가한다는데 동의하는 응답률은 11.4%에 불과했고, 61.4%가 동의하지 않았다. 이 응답결과는 대부분의 전문가들이 다문화화와 대북 인식 사이에 상관관계가 있다고 인식하지 않음을 의미한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

5. 향후 전망과 고려사항

가. 북한: '아래로부터의 변화'

90년대 중반에 발생한 경제난은 북한의 경제·사회 변화, 다시말해 아래로부터 변화의 불씨였다. 만약 북한에 경제난이 발생하지 않았다면 지금과 같은 시장이 형성되었을까? 한마디로 아니라고 할 수 있다. 이런 점에서 보면 경제난은 수백만의 아사자와 '시장'을 맞바꾼 셈이다. 사회주의 계획경제를 지향하는 북한에서 자본주의 '땡아'인 시장을 합법화 하는 것은 체제에 반하는 것으로 아주 위협적인 부분이다. 그럼에도 북한이 2002년 '7·1 경제관리개선조치' 이후 시장을 합법화 한 것은 90년대 중반 붕괴된 계획경제를 회생시킬 수 있는 능력이 부족하고 수년간 자생적으로 형성된 시장에 의해 주민들이 생활을 유지하고 있었기 때문이다. 그때로부터 벌써 20여 년이 흘렀다. 그러나 북한경제는 아직도 그 자리에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 오히려 공식경제가 점점 시장에 침투되고 있다. 이는 남한화 형성의 근원인 시장화는 돌이킬 수 없는 부분임을 잘 말해주고 있다.

북한이 농민시장을 종합시장으로 개편하면서 시장의 기능을 변화시킨데서 시장화가 지속될 수 있음을 알 수 있다. 2010년 북한의 상업법은 시장을 상업을 보충하는 공간이 아니라 사회주의 경제관리를 보조하는 경제적 공간으로 명시했다. 사회주의 경제관리라고 하면 계획, 생산, 노동행정(인력관리), 설비관리, 자재관리, 재정관리(기업재정, 국가재정, 금융) 등으로 표현된다. 따라서 시장을 국가의 전반적 경제관리를 보조하는 역할을 수행하도록 한 것은 시장에 대한 북한의 인식변화이다. 김정은 집권이후 도입한 '사회주의기업책임관리제'와 '포전담당책임제' 역시 시장의 기능변화와 맥을 같이한다. 김정은집권 이전까

지는 대체로 개인을 중심으로 시장이 작동했으나, 김정은이 ‘6·28 방침’, ‘5·30 담화’를 통해 기업과 협동농장에 경영자율성을 대폭 부여하면서 기업의 참여도 늘어나고 있다.

또한 시장을 이용하는 상인들의 시장사용료를 통한 국가예산 수입도 무시하지 못할 수준이다. 상인들은 매일 시장을 이용한 댓가로 자릿세와 시장소득에 해당하는 국가납부금을 시장사용료의 명목으로 지불한다. 하루 시장에서 벌어들인 소득의 규모와는 상관없다. 그저 시장매대에 앉아있지만 해도 부과된 시장사용료는 의무적으로 지불할 수밖에 없다. 이렇게 징수한 시장사용료는 시장관리소 운영자금과 그 지역의 지방예산으로 이용된다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면 그렇게 징수하는 시장사용료가 적지 않다고 한다. 이밖에도 시장은 주민들의 식의주를 보장하고 있어 사회불안정에도 도움이 된다. 이런점에서 볼 때 북한은 현재의 시장을 폐쇄하지는 못할 것이며 적절히 통제하면서 이용할 것으로 보인다. 따라서 북한의 시장화 수준은 점차 높아질 것이고 그로 인해 중간층도 증가하고 정보화, 남한화도 지속적으로 높아질 것으로 전망된다. 그러나 지난 20년이라는 오랜 기간동안 북한의 시장화가 오늘의 수준에 이르렀기에 경제·사회 변화를 통해 주민의 대남 인식을 최대한 빨리 변화시키기 위해서는 북한의 시장화를 촉진시키기 위해 노력해야 한다.

동 연구를 위해 진행한 ‘전문가 설문조사’에서 전문가들은 북한 시장화 확산을 위해 우선 남북기업의 MOU 체결을 통해 북한기업을 지원(40.1%)하고 일반 주민을 대상으로 시장경제교육(18.1%)도 지원해야 한다고 했다. 이는 북한 주민들의 사적인 경제활동도 중요하지만 국영기업의 변화를 통한 시장화도 중요하다는 것을 보여주고 있다. 시장활동의 주체는 개인인 상인들과 기업이다. 현재 시장에서 기업의 역할이 크지 않지만, 남북관계 개선시 북한기업과의 합영·합작 등을 통해 북한

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

기업의 체질을 시장에 적합하게 변화시켜 북한 경제 전반을 시장화해야 한다. 또한 북한이 추진하고 있는 경제개발구에 우리 기업들의 진출을 독려하여 북한 근로자를 변화시키고 나아가 사회를 변화시키는데 이바지해야 한다. 이처럼 우리는 북한을 아래로부터 변화시키는 방법으로 통일에 유리한 환경을 조성해야 한다.

글상자 VI-2 ▶ 북한의 경제·사회 변화와 주민들의 대남 인식에 대한 전문가 의견

통일연구원이 실시한 '전문가 설문조사'에서는 북한의 경제·사회 변화(시장화, 중간계층의 형성, 정보화, 남한화)가 북한 주민의 대남 인식 개선에 도움이 되는지에 대한 의견과 북한 주민의 대남 인식을 제고하기 위해 필요한 부분이 무엇인지에 대한 의견을 구하였다. 결과 대부분의 전문가들의 의견이 대체로 비슷하게 나타났지만, 정치성향에 따라 다소 다른 의견을 보이는 경우도 있었다.

시장화 부분에서는 전체 응답자의 75.7%, 중간계층의 형성에서는 37.1%, 남한화에서는 78.6%, 정보화에서는 71.4%가 대체로 혹은 매우 도움이 된다고 답했다. 시장화가 북한 주민의 대남 인식 개선에 도움을 주었다는데 대해서는 보수성향의 전문가 중 95%가 그렇다고 답한 반면 중도는 60.7%, 진보는 77.2%에 그쳤다.

중간계층의 형성에서는 보수와 진보는 비슷한 응답률을 보인 반면 진보성향의 전문가들은 40.9%로 다소 높게 나타났다. 북한 주민들의 핸드폰 사용증대 등 정보화가 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움을 준데 대해서는 중도성향의 전문가가 82.2%로 가장 높고 보수성향 전문가는 75%, 진보성향 전문가는 54.5%가 그렇다고 응답했다. 특히 보수성향의 전문가의 30%는 북한의 정보화가 주민들의 대남 인식에 매우 도움이 된다고 답했다. 남한화가 대남 인식 개선에 도움을 준데 대해서는 보수성향 전문가의 90%, 중도성향 전문가의 75%, 진보성향 전문가의 72.7%가 그렇다고 응답했으며 매우 그렇다고 응답한 전문가는 중도성향 전문가가 21.4%로 가장 높게 나타났다.

북한 주민의 대남 인식을 제고하기 위해서는 설문에 참여한 전문가의 42%가 핸드폰의 북한 유입을 들었다. 정치성향별로 보면 진보 전문가의 62.5%는 핸드폰 유입을, 보수 전문가의 41.4%는 북한정권의 경제개혁 유도를, 중도 전문가의 45.7%는 핸드폰 유입을 우선순위로 응답했다. 북한사회의 변화를 촉진하고 있는 시장화 확산을 지원하기 위해서는 남북기업의 MOU 체결을 통한 북한기업 지원(40.1%)이 중요하다고 응답했다. 보수성향의 전문가는 전체 평균보다 다소 낮은(31%) 응답률을 보였지만 여러 고려사항 중에서 단연코 첫 번째 지원 사업으로 응답한 것은 전체 전문가의 의견이 일치하고 있음을 알 수 있다.

남한화에 직접적인 영향을 미치는 요인들 중 남한 물건을 통한 남한화보다

남한 드라마와 영화 등 콘텐츠가 대남 인식 개선에 가장 큰 작용을 하는 것으로 조사되었는데, 결국 시각적인 것이 더 중요하게 작용함을 볼 수 있다. 이를 위해 CD·DVD·USB를 통한 남한정보 유입(51.4%)이 핸드폰(34.3%) 유입보다 북한 주민의 대남 인식을 개선하는데 도움이 된다고 응답했다. 이는 북한 주민의 대남 인식 개선을 위해 CD·DVD·USB에 남한 콘텐츠를 담아 북한에 유입시키는 것이 중요함을 시사한다.

나. 한국: 경제·사회 변화와 통일담론의 조응

OECD가 10월에 발표한 ‘2016 사회지표’에서 OECD 국가들 가운데 한국은 자살률과 노인 빈곤률에서 최고를 기록하고, 출산율은 최하위를 기록하였다. 이 지표들은 한국사회가 심각한 위험사회라는 것을 말해준다. 불행한 것은 이 사회지표가 단기간 안에 개선되기 힘들어 보인다는 사실이다. 왜냐하면 사회 양극화와 불평등은 계속해서 더 가속화될 것으로 보인다. 미래 사회에 대한 확신과 기대가 미약해지면 자연스럽게 사람들은 인구 재생산에 적극적이지 않다. 따라서 한국의 출산율이 단기간 안에 높아지기는 어렵다.

높은 자살률은 사회통합의 실패를 의미한다. 100년 전에 프랑스 사회학자인 에밀 뒤르켐(Émile Durkheim)은 자살을 개인의 문제가 아닌 사회 문제로 보았다. 더욱이 노인의 빈곤률이 세계 1위라는 지표는 향후 한국사회에서 자살률이 더 높아질 수 있음을 예고한다. 왜냐하면 한국 노년층 자살율은 10대 청소년층보다 무려 15배나 높기 때문에 고령화가 빠르게 진행되는 한국사회에서 자살률 세계 1위라는 불명예는 당분간 지속될지도 모른다. 더욱이 사회 양극화와 저출산·고령화가 결합하면서 경제 및 사회복지 자원을 둘러싸고 세대간 갈등 또는 세대간 경쟁이 더욱 심각하게 표출될 수 있다. 그리고 사회통합은 점점 더 난제가 될 것이다. 이런 가운데 최근에 우리 사회에 거주하고 있는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

탈북민이 3만 명에 이르자 정부는 기존 탈북민 정책을 사회통합형 정책으로 전환하겠다고 한다. 하지만 한국사회의 실패한 사회통합에 대한 뚜렷한 대안도 마련하지 못하는 상황에서 사회통합형 탈북민 정책이 얼마나 실효를 거둘지 의문이다.

역사적으로 통일의 문제는 한국사회의 구조적 변화와 언제나 호흡을 같이 해왔다. 산업화와 민주화의 시대에 통일 문제는 우리 사회의 공론장에서 중심 의제였고, 탈산업화와 정보화로 특징지어지는 현대사회에서도 여전히 통일 문제는 우리 사회의 뜨거운 아젠다이다. 해방 이후 냉전 시대에 통일담론은 ‘통일 대 분단’과 같은 이분법적 프레임이 지배했다면, 탈냉전 이후 통일담론은 ‘통일비용’, ‘통일편익’, ‘통일준비’, ‘통일대박’ 등 여러 개의 프레임들이 뒤섞여 혼잡한 공론장을 형성하고 있다. 마찬가지로 우리 사회 역시 IMF 외환 위기의 사태를 거치면서 경제 양극화, 저출산·고령화와 인구절벽, 이주민의 증가와 다문화 등 다양하고 복잡한 사회 변화를 겪고 있다.

우리 사회가 직면하고 있는 사회구조적 변화는 통일담론의 체계화와 과학화를 요구한다. 예를 들어, 통일 이후 남북한 주민의 사회복지 통합 문제를 다룰 때 인구 구조의 변화를 고려하지 않을 수 없다. 마찬가지로 통일 이후 남북한 노동시장 통합 문제를 다룰 때 역시 인구 변인을 고려하지 않는다면 쓸모없는 대책이 될게 뻔하다. 뿐만 아니라 우리 사회의 경제 양극화 문제를 해소하지 못한 채 통일 이후에 소요될 엄청난 재정적 부담을 남한지역 주민에게 요구한다던가, 남한 주민의 사회복지를 제대로 보장하지 못하는 상황에서 북한지역 주민의 사회복지를 위한 재정 조달을 위한 조세 정책을 수립했을 때 과연 얼마나 지지를 받을 수 있을까 의문이다. 또한 우리 사회에는 북한이탈주민을 포함하여 다양한 이주민들과 다문화 가족들을 차별과 편견 없이 포용하고 수용할 성숙한 시민의식이 형성되었는가. 혹시 우리는 민족 또는 국민

내부의 위계구조의 상층부 위치에서 북한 주민이나 이주민들을 바라보고 있는 것은 아닌가.

통일연구원이 2016년에 실시한 ‘전환기 남북관계 전문가 설문조사’ 결과를 보면, 경제 양극화의 완화가 통일 인식을 제고시키는데 기여할 것이라고 응답한 비율이 77.2%에 달한다. 이 결과는 우리 사회의 집단 지성이 경제양극화가 통일 인식에 미치는 영향이 크다는데 상당한 견해의 일치를 보이고 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 아직 우리 사회에서 경제 양극화가 통일 문제와 어떻게 연관되는지 본격적으로 논의된 바가 없다. 이뿐만 아니라 본문에서 언급한 것처럼 우리 사회에서 심각하게 논의되고 있는 저출산·고령화, 다문화 같은 사회 변인들은 통일 문제의 공론장에 발도 딛지 못하고 있는 상황이다. 이것은 그동안 우리 사회에서 통일 영역이 사회 변화와 호흡하지 못하고 배타적으로 구축되어 왔음을 방증하는 결과이다.

매년 여러 언론매체나 연구기관들의 ‘전문가 설문조사’를 통해 우리 국민이 통일에 대한 관심이 점차 하락하고 있다는 우려를 자주 접한다. 또한 세대간 인식격차, 특히 젊은 세대의 인식 격차가 크다는 점이 강조된다. 나이가 들면 자연스럽게 통일문제에 더 많은 관심을 갖게 되고, 젊으니까 통일 문제에 관심이 없는 것이 아니다. 또한 노인들은 공동체의식이 높아 통일 문제에 관심이 많고, 젊은이들은 개인적이어서 통일 문제에 관심이 없다는 식으로 접근해서는 안된다. 만하임이 “세대 문제는 사회운동과 지적 운동의 구조를 이해하는데 꼭 필요한 안내자들 가운데 하나이다”²¹⁶⁾라고 언급한 것처럼, 세대 문제 또는 세대 구성의 변화가 통일이나 남북관계에 어떻게 영향을 미치는가를 적극적으로 사고하고 분석해야 한다.

²¹⁶⁾ 카를 만하임 지음, 이남석 옮김, 『세대 문제』 (서울: 책세상, 2013), p. 64.

고령화는 장기간 여러 세대들과 세대 단위들의 공존을 의미한다. 각 세대와 동일 세대 안의 다양한 세대 단위들은 동일한 역사적-사회적 문제에 대해 서로 다른 연대의식을 갖고 있기 때문에 언제든지 갈등이 표출될 수 있다. 따라서 통일편익 및 통일비용의 분배 문제를 둘러싸고 세대 간, 세대 내 갈등할 수 있으며, 북한을 바라보는 시선 또한 마찬가지이다. 나아가 ‘헬조선’과 ‘흙수저’를 운운하며 자조(自嘲)하는 청년 문제를 이해하지 못하고서는 청년들의 통일에 대한 무관심이나 부정적 인식의 증가를 설명하는데 한계가 있다.

대북·통일정책에 대한 인식에 영향을 주는 통일교육도 마찬가지이다. 기존의 통일교육은 구체적인 사회문제와 유리되어 안보와 북한 실상 위주로 진행되다 보니 광범위한 통일의 공감대와 추진 동력을 만들기 어려웠다. 따라서 생산적이고 발전적인 남북관계와 통일·대북정책을 수립하기 위해서는 우리 사회의 구체적인 사회문제들이 통일·북한문제와 어떻게 조응하고 연계되며, 어떻게 해결 방법을 찾을 수 있는가에 대한 인식의 확장과 전환이 필요하다.

대북·통일정책을 수립할 때 우리는 관행처럼 남한과 북한의 경제·사회 변화를 각각의 독립변수처럼 취급했다. 하지만 남북관계가 남북한의 국내외적 환경과 상황에 큰 영향을 받아온 것처럼 남한의 경제·사회의 구조적 변화는 대북·통일정책과 무관할 수 없다. 특히, 남한의 현재와 미래의 경제·사회적 환경과 역량은 대북·통일정책의 실효성을 결정짓는 중요한 요소이다. 따라서 대북·통일정책을 수립하거나 수정할 때는 반드시 그 정책을 견인하거나 감당할 수 있는 우리 사회의 대내외적 환경과 역량에 대한 철저한 평가와 분석이 바탕이 되어야 할 것이다. 다시 말해서, 남한의 양극화, 저출산, 노인빈곤, 청년실업, 다문화·이주민 등과 같은 남한의 구조적인 사회문제들을 해결하는 과정과 대북·통일정책을 수립·재정립하는 과정에 대한 교차적 접근이 절실하다.

‘전문가 설문조사’에서는 향후 남한의 경제·사회적 변화에 대한 대응이 국민의 대북·통일 인식에 미칠 영향에 대한 의견을 물었다. 조사 결과, 대체로 남한의 경제·사회적 변화 중 경제 양극화와 고령화에 대한 대응이 국민의 대북·통일 인식에 미치는 영향에 대해서는 높은 관심을 보였지만, 다문화와 관련하여 대북·통일정책의 변화와 상관관계에 대해서는 상대적으로 덜 관심을 보이는 것으로 나타났다.

먼저, 경제 양극화 해소가 국민의 통일 인식 제고에 기여할 것인가에 대해 77.2%가 동의한다고 응답했다. 이 견해에는 진보성향의 전문가보다는 오히려 보수성향의 전문가가 동의하는 응답률이 높게 나타났다. 전자는 63.6%가 동의한 반면에, 후자는 95%가 동의한다고 응답했다. 하지만, 경제 양극화 해소가 대북 반감 인식을 완화시키는데는 미치는 효과는 상대적으로 덜 하다. 경제 양극화 해소가 대북 반감 완화에 보탬이 된다는데 동의한 비율은 58.5%로 나타났다. 정치성향별 분포에서는 오히려 앞의 질문과 반대의 결과가 나타났다. 동의한다는 응답률이 진보에서는 63.6%인 반면에 보수에서는 50%로 나타났다.

고령화 사회에서 통일 인식 제고를 위해서 세대 맞춤형 통일교육이 필요하다는데 대해 동의 응답률은 80%에 달한다. 북한과 통일에 대한 세대간의 견해 차이가 있다고 인식하기 때문에 이런 현상에 조응하여 통일교육의 내용과 방법이 조정되어야 한다는데 대부분의 전문가들이 공감을 하는 것으로 보인다. 세대 맞춤형 통일교육에 대해서는 보수와 진보 모두 비슷하게 높은 수준에서 동의하는 것으로 나타났다. 또한 고령화 사회에서 북한에 대한 반감을 완화하기 위해서 세대 맞춤형 통일교육이 필요하다는데도 전문가 71.4%가 동의하는 것으로 나타났다.

다문화 사회에서 통일 인식 제고를 위해서 ‘민족공동체통일방안’의 수정에 대한 필요성은 아직 크게 공감을 얻지 못했다. 동의하는 비율이 37.2%에 불과하였다. 그렇다고 적극적으로 동의하지 않는다는 응답률 또한 34.3%로 비슷하게 나타났다. 성향별로는 보수에서 동의 응답률이 60%로 진보의 동의 응답률 31.8%에 비해 거의 두배 가까이 높았다.

또한 다문화 사회에서 대북 인식을 정립하는데 ‘민족공동체통일방안’의 수정이 필요하다는 데 대해 동의 응답률 37.1%와 동의하지 않는 응답률 35.7%로 비슷하게 나타났다. 또한 정치성향별 동의 응답률을 보면, 보수성향이 60%로 진보 36.4%, 중도 21.4%보다 상대적으로 높게 나타났다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

Ⅶ. 국제환경 변화와 남북관계에 대한 영향

전재성(서울대학교)



현재 남북관계는 과거 어느 때보다 경색 국면을 맞이하고 있다. 김정은 정권 등장 이후 남과 북은 미래지향적이고 협력적인 전략적 관계를 설정하지 못하고 관계 악화가 더욱 심해져 가는 양상이다. 남북관계의 경색은 북한 김정은 정권의 병진노선 지속이 가장 큰 이유이지만, 북핵 문제가 냉전 종식 이후 북한문제 전반과 연결된다고 볼 때, 문제의 뿌리는 깊다. 더욱이 2008년 경제위기 이후 미중 간의 경쟁과 대결이 심화되면서 한반도의 전략적 중요성은 미중 경쟁 구도 속에서 재설정되었다. 한반도의 상황은 주변 강대국의 세력균형에도 민감한 영향을 미치고, 주변국 관계 역시 남북관계에 지대한 영향을 미치는 구도이다. 이러한 상황은 남과 북이 분단되고 단독정부가 수립되는 1940년대 후반부터 계속되어 왔다. 본 장에서는 한반도를 포함한 주변 국제정세의 변화가 남북관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 시기별-냉전시기, 탈냉전시기, 탈탈냉전시기-로 구분하여 살펴보고, 향후 남북관계 발전 과정에서 국제정세의 변화를 기회로 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

1. 남북관계 변화 개관 및 이론적 틀

한반도의 분단과 남북 대결, 그리고 현재 진행 중인 북핵문제는 한반도에 국한된 문제가 아니다. 한국의 지정학적 위치 때문에 남과 북이 세력관계 변화, 향후의 통일 방향은 주변국들에게 민감한 관심사이다. 한반도 주변국은 동북아시아 지역은 물론 지구적 강대국들이나 경우가 많으므로 단기적인 지정학적 이익 뿐 아니라 지구적 차원의 전략적 평판과도 직결되어 있다. 남과 북은 변화하는 국제정세를 예의 주시하고 자신의 전략적 목적에 맞도록 노력해 왔으며, 주변국 역시 한반도 정세가 자국

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

에게 유리한 방향으로 진행되도록 많은 노력을 기울여 왔다. 한반도 주변 강대국들이 남과 북의 국력과는 비교가 안될 만큼 강력한 국가들인 경우가 많았으므로 한국이 주도적으로 북한과의 대결에서 우위를 점하고, 주변 강대국들의 이익을 넘어서는 주도적이고 지속적인 전략을 추진하는데 많은 한계가 있는 것이 사실이다.

남북관계를 규정하는 주변국 관계를 고려할 때 생각해 볼 요인들은 다음과 같다. 첫째, 동북아의 강대국이 곧 지구적 차원의 강대국이라는 사실이다. 동북아의 국제관계는 지구적 강대국들 간의 관계로 규정된다. 냉전기에는 지구적 강대국인 미국과 소련이 한반도에 강력히 개입했고, 한반도는 냉전 초기 열전을 치르고, 이후 냉전의 향방에 영향을 미친 가장 중요한 지역 중의 하나가 되었다. 결국 동북아는 지구적 논리와 연결성이 강하고, 지구체제에 대한 민감성과 개방성(porousness)이 높은 지역이다.²¹⁷⁾ 남북관계를 한국 주도로 변화시켜 나가려면 비단 동북아의 국제정치뿐 아니라 지구적 차원의 변화를 예의주시해야 하는 이유이다.

둘째, 주변 강대국의 수와 이들 간의 관계가 매우 중요하다. 즉, 단극체제인가, 양극체제인가, 다극체제인가가 매우 중요하며, 극을 이루는 강대국들 간의 관계가 협력적인가, 혹은 대결적인가가 중요하다. 남북관계를 둘러싼 강대국 관계는 1945년부터 1991년까지의 미소 냉전구도, 1991년부터 2008년까지의 미국 단극체제, 그리고 2008년부터 현재까지의 미중 간 협력, 경쟁 이중구도로 대별될 수 있다. 또 미소 냉전구도는 1970년대 초 데탕트의 기운이 강화되면서 동북아에서 미·중·소의 삼각 구도로 변화되고, 이후 1980년대 신냉전으로 세분된다. 기본적으로

²¹⁷⁾ Robert E. Kelly, "Security Theory in the 'New Regionalism'," *International Studies Review*, vol. 9 (2007), pp. 221~229.

로 양극체제를 유지하면서도 양극 간의 대결과 협력의 상황, 그리고 강대국들의 압도적 힘의 크기가 변화되면서 냉전 구도도 변화를 겪게 된다.

냉전기에는 미소 간 양극체제가 성립되었고, 미소가 지구적 차원에서 치르고 있는 대결논리가 한반도에도 투영되는 현상을 보였다. 냉전이 종식되고 미국 주도의 단극체제가 마련되면서 이 역시 한반도 상황에 직접 영향을 미쳤다. 미국과 동맹국인 한국은 미 단극체제에서 상당한 정책자원을 획득한 것도 사실이지만, 동시에 북한의 급증하는 불안과 반발로 북핵문제를 겪게 되었다. 2008년 미국 발 경제위기 이후 중국의 부상이 두드러지고 이후 세계는 지구적 차원에서도 미중 간의 경쟁 구도를 경험하게 되었다. 동북아에서도 한반도와 동중국해를 둘러싸고 미중 간의 경쟁은 격화되어 왔다. 다른 지역과 지구적 차원에서 벌어지는 미중 간의 경쟁은 한반도에도 반영되어 남북관계에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 강대국들 간 관계와 남북관계의 연결정도이다. 주변 강대국들과 남북한이 제도적 틀 속에서 어떻게 연결되어 있는지, 남북이 주변 강대국들로부터 어느 정도의 자율성을 가지고 있는지, 이들과의 전략적 이해관계 및 정체성을 어느 정도 공유하고 있는지가 중요한 변수가 된다.

한국은 해양세력과 대륙세력의 연결점에 있는 지정학적 요지에 위치하고 있다. 냉전기에 남북은 각각 미국, 중국 및 소련과 동맹관계를 맺고 있었다. 그 결과 미국과 일본의 동맹세력, 그리고 북·중·소의 동맹세력의 연결고리에 위치하고 있어 운신의 폭이 제한되기도 하고, 때로는 기회의 창을 맞이하기도 하였다. 1945년부터 1960년대 말까지 남북관계는 미소 간의 대결구도에서 자율성을 가졌다고 보기 어렵다. 강대국 관계를 그대로 반영하여 긴장과 대결, 전쟁 준비로 특징지어진

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

다. 한국은 또한 일본과 1965년 수교하여 한·미·일 협력 구도 속에서 남북관계를 운용하였다. 북한 역시 소련, 중국과 모두 동맹관계를 맺는 한편, 중소 분쟁이 발발하면서 등거리 외교로 국익을 극대화할 수 있는 구도를 맞이하였다.

이후 1970년대 초 데탕트가 형성되면서 한국과 북한은 미중 간의 협력 논리를 반영하여 미니 데탕트를 추진하게 된다. 한편으로는 강대국 간 관계 변화를 반영하고 다른 한편으로는 진정한 협력의 기반이 없는 상태에서 단기적 긴장완화만을 경험하는 이중적 현상이 나타난다. 1980년대 들어 소련의 아프가니스탄 침공 등 미소 간의 관계가 악화되고 한국의 전두환 정권은 미국과의 안보관계 강화, 더불어 한일 관계 강화 등을 추진하면서 한·미·일 협력체제가 급속히 강화된다. 이 역시 양극체제의 경쟁성이 강화되면서 한국의 지정학적 중요성이 증가하고 남북관계는 더욱 대결적으로 되는 상황을 보여준다.

1989년 베를린 장벽이 붕괴되고, 1991년 들어 소련이 붕괴되면서 한국의 대북 전략도 많은 영향을 받게 된다. 지구적 차원에서 벌어진 양극체제의 몰락과 단극체제 성립은 한국에게 유리하게 작용한 것이 사실이다. 노태우 행정부는 미국의 지지 하에 북한에 대한 공세적 정책을 추진하였고, 이는 7·7 선언과 북방정책으로 나타나게 된다. 단극인 미국과 동맹을 맺고 있는 한국은 대북 전략에서 우위를 점한 것이 사실이고, 북한과 남북한 기본합의서 등 한국 주도의 남북관계를 이끄는 단계에 도달한다. 여기서 한국은 변화하는 정세 속에서 상당한 부분의 정책 자율성을 누릴 수 있게 되었다. 한국은 주도적으로 북한과의 관계 재설정을 추구하고, 미국은 그러한 한국의 노력을 기본적으로 뒷받침 해주었다.

그러나 북한 역시 단극체제 하의 남북관계를 자신에게 유리하게 유지하기 위해 핵을 개발한다. 이 과정에서 한국과 수교한 중국과 소련은

중국에 대한 영향력을 상당 부분 상실하고 북한은 자율적 판단 하에 핵 개발에 착수하게 된다. 단극체제 하의 남북관계는 한국이 전반적 우위를 점하면서 북한의 비대칭 군사력을 강화하여 남북관계가 진전과 악화를 거듭하는 시기로 특징지어진다. 김대중 정부 하의 햇볕정책 역시 단극체제의 유리한 환경 속에서 가능하였고, 그 속에서 미국과의 협력을 도모하면서도 자율성을 발휘하여 주도적 남북관계를 운용하고자 한 시도였다.

그러나 2차 핵위기의 발발 및 북한의 지속적 핵 개발이 이루어지면서 단극체제의 국제관계가 남북관계의 본질을 바꾸지는 못하였다. 2008년 경제위기 이후 이미 지속되고 있던 중국의 부상이 더욱 두드러지고, 미중 간의 경쟁이 본격화된다. 소위 핵심이익을 둘러싼 미중 간의 경쟁은 더욱 많은 영역으로 확산되는데 한반도 역시 점차 미중 경쟁 논리에 영향을 받게 된다. 미국과 중국은 북한이 한국의 우위 하에 통일되거나 혹은 한국 주도협력 구도로 가는 것을 예의주시하여 왔다. 양국 모두 한반도가 자국의 이익에 부합하는 지역으로 현상변경되는 것을 원하지만 확실치 않을 경우 현상유지의 정책을 취하는 모습을 보였다. 동시에 미중은 다양한 분야에서 협력을 해야 하는 필요성에 직면하고 있다. 경제적 상호의존관계가 지속되고 있으며 환경, 테러, 에너지, 난민, 인권 등 새로운 이슈에서도 협력의 필요성은 급증한다. 따라서 협력과 경쟁의 구도 속에서 한국의 대북정책은 기회와 압력 모두에 직면하고 있다.

넷째, 냉전 종식 이후 남북관계의 주된 축이 북핵문제라는 점에는 의심의 여지가 없다. 북핵문제는 북한의 생존과 미래라는 지정학적 이슈와 동시에, 핵무기의 비확산이라는 지구적 규범의 문제가 연결되어 있다. 북핵문제에 중요한 이해관계가 있는 주변 5개국은 6자 회담을 추진하면서 양 측면 모두를 다루려고 해왔다. 그러나 이 과정에서 북핵

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

문제를 북한문제로 다루는 광범위한 접근과 북핵문제를 비확산의 문제로만 다루는 접근이 충돌한 것도 사실이다. 미국은 특히 공화당 정권 하에서 북핵문제를 비확산의 문제로 다루려는 모습을 보였다. 또한 김정은 정권 등장 이후 지속된 도발과 핵실험으로 오바마 정부 역시 비확산에 초점을 맞추는 경향을 보였다. 반면 한국의 진보정권은 북핵 문제를 북한문제의 틀에서 보면서 평화체제의 문제를 동시에 다루려고 하였다. 이러한 한미 간의 접근법이 충돌하는 경우와 합치하는 경우가 있었는데, 대부분 충돌하는 결합양태를 보이면서 해결의 실마리가 쉽게 마련되지 않았다. 여기서 중요한 변수는 남북관계, 더 중요하게는 북핵문제와 같은 현안을 보는 주변 강대국의 정책 인식 및 전략 방향이 매우 중요한 변수로 작동했음을 알 수 있다. 다음에서는 이러한 국제관계의 변화가 한반도 문제에 어떠한 영향을 미쳐왔는지를 구체적으로 살펴본다.

2. 미소 냉전체제와 남북관계

가. 1945년부터 테탕트 이전 미소 냉전체제와 남북관계

한국은 해방 이후 통일된 국가를 이루지 못하고 남과 북으로 분단되었다. 분단에 대해서는 한반도 내부의 갈등에 주목하는 내인론과 냉전 초기의 동아시아 국제정세에 주목하는 외인론이 등장한 바 있다. 내인론을 강조하더라도 냉전이라는 지구적, 동북아 차원의 논리가 남북관계에 결정적인 영향을 미쳤다는 사실은 부정하기 어렵다. 1948년에 한국의 단독정부가 수립되고 이후 1949년에 북한에 단독정부가 수립되면서 1950년 북한은 남침을 시도하였고, 이후 국제상황이 급변하여 테탕트에 이르는 시기까지 남과 북은 극심한 대결과 경쟁의 구도를

보였다. 이승만 정부와 2공화국 민주당 정부, 그리고 박정희 대통령의 3공화국 시기에 한국은 북한보다 열세인 국력을 소유하고 북한의 대남 적화통일 전략에 맞서기 위해 국력 증진에 힘쓰는 한편, 한미동맹을 강화하였다. 북한 역시 남침 실패를 극복하고 중국 및 소련과 군사동맹을 체결하며, 베트남전과 같은 동아시아 공산주의 강화 경향에 힘입어 대남 통일 노선을 지속적으로 추진하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 남북관계에는 지구적 강대국들 간 역학관계, 동아시아 강대국의 수와 이들 간 관계, 강대국들과 남북한 관계, 주요 정책을 둘러싼 전략 방향 등이 국제변수로 작동한다. 이 시기에 글로벌 정치는 미소 간의 냉전 및 양대 진영 구축으로 특징지어진다. 한국전쟁이라는 열전을 거치면서 미소 양국은 1960년대 말에 이르기까지 치열하게 대립하게 되는데, 양대 진영은 이데올로기의 대립과 강대국 간 국가이익과 영향권을 둘러싼 대립 등으로 다양하게 나타났다.²¹⁸⁾

미소 양국은 냉전기간 동안 군비경쟁과 함께 제3세계에서의 영향력 경쟁을 가속화했다. 미국은 1954년 제네바 협정 이후에 남베트남을 지원하면서부터 본격적으로 베트남 사태에 개입했고, 1964년 통킹만 사건을 통해 전면전 형태로 개입하게 된다. 이후 1975년 4월 베트남전에서 패하여 후퇴할 때까지 미국의 동아시아 정책은 냉전을 수행하는 것으로 일관되었다. 미국 아이젠하워 행정부는 소위 ‘뉴룩(New Look)’ 전략을 추진하여 이란과 칠레 등과 같은 제3세계 국가에 대한 적극적 개입정책을 실시했고, 아시아에서는 대만을 지원함으로써 중국의 영향력 확대를 막고자 하였다. 소련도 제3세계 지원을 강조하고, 쿠바와 아프리카 및 중동 국가들에 대한 지원을 계속하였다.²¹⁹⁾

²¹⁸⁾ 전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명,” 『통일정책연구』, 24권 1호 (2015), p. 7.

²¹⁹⁾ 위의 글, p. 7.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

둘째, 미소 간의 대결은 동북아에도 큰 영향을 미쳤다. 미국은 한국 전쟁 중 1951년 9월 샌프란시스코 강화회의를 열어 일본의 지위를 패전국이라는 명으로부터 해방시켜주는 한편, 일본과 동맹을 맺어 냉전 수행의 전략적 구도를 다지게 된다. 한국전쟁 이후 한미동맹이 결성되는 것은 물론, 미국은 동남아 및 호주, 뉴질랜드 등 주요 아시아 국가와 군사동맹을 맺는다. 소련 역시 이에 대항하여 북한과 동맹을 맺고, 중국과의 전략적 협력관계를 강화하는 한편, 북베트남을 지원하여 베트남의 공산화를 추진하였다. 1950년대 후반 부분적인 해빙의 움직임이 있었지만, 기본적으로 대결적인 미소 양극체제는 남북의 대결 구도에 막대한 영향력을 행사하였다. 미국은 동아시아의 공산화 도미노 이론에 입각하여 공산권 봉쇄를 더욱 강력히 하였고, 소련과 중국 역시 베트남전 지원 등 대리전에서 미국과의 대립을 유지하였다. 이러한 분위기는 한국의 한미동맹 강화 및 대북 봉쇄, 그리고 북한의 대남 적화 전략 심화로 이어졌다.

셋째, 남과 북은 냉전 구도에서 각각 동맹을 맺어 군사적, 경제적, 외교적 도움을 받는 한편, 최대한 자율적 노력으로 상대방에 대한 우위를 점하고자 노력하였다. 이승만 대통령은 북진통일을 내세우며 미국과의 군사동맹을 이끌어내었고 이후에도 자율성 확보에 노력을 기울였다. 박정희 대통령 역시 취임 이후 1960년대 말까지 대결적 냉전 속에서 북한과의 군사적, 정치적 대결에 집중하였다. 특히 인도차이나 반도 전쟁이 격화되자 한국 정부는 베트남 전쟁에 파병을 했고 공산주의에 대한 위협을 강조하는 등 방어태세를 유지하는데 많은 노력을 기울였다. 이러한 정세변화는 박정희 대통령의 위협 인식에 의해 더욱 강화되었는데, 박 대통령은 반공을 국시로 내걸고 북한의 침략에 대비하고자 했다. 박 대통령은 1965년 미국 방문을 계기로 베트남 파병을 시작했고, 이후 근대화 정책을 본격적으로 추진함과 동시에 반공정책도 가속

화했다.²²⁰⁾

북한도 축적된 경제력을 바탕으로 군사력 강화의 노선을 제시하는데 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 병진노선을 결정한다. 국방과 경제를 병진하되 국방을 강화하고, 4대 군사노선을 강화하고자 하였다. 김일성은 북조선, 남조선, 국제영역의 3대 혁명역량 강화를 내걸고 다양한 전술을 추구한다. 그리고 군사비 지출의 증가, 한국 내 혁명 세력 강화 방안의 모색, 대남 공작원의 파견 및 무장공작소조 파견 등의 전술이 이러한 혁명역량 강화의 주된 내용이었다. 또한 해외혁명역량 강화를 목적으로 공산주의 국가와의 연대를 추진하고, 제국주의에 대항하는 반제국주의 세력을 지원하는 노력을 기울였다. 남과 북의 대결정책과 국력 증강 노력은 대체로 미소 양국의 전략 방향과 일치하였으므로, 양대 진영은 내부 결속을 유지하면서 관계를 지속했다. 물론 이승만 대통령과 미국 간의 갈등, 스탈린 사후 소련의 노선에 대한 북한의 반발 등 구체적 정책을 둘러싼 갈등이 있었지만, 남북관계의 전체 방향에 영향을 미칠 만한 변수가 되지는 못했다.²²¹⁾

나. 데탕트 시기 미중, 미소관계의 변화와 남북관계

데탕트 시기 남북관계는 주변 강대국의 관계 변화가 그대로 남북관계에 반영되는 것은 아니라는 사실을 보여준다. 이전 시기의 미소 대립은 남북관계에 그대로 투영되어 갈등으로 표출된 바 있지만, 데탕트기의 미소, 미중 간 협력구도는 남북의 화해에 부분적으로만 반영된다. 국제관계의 협력 구도에도 불구하고 남북 간의 고유한 경쟁성이 관계

²²⁰⁾ 위의 글, p. 10.

²²¹⁾ 위의 글, p. 11.

경색으로 나타난 것이다.

우선 지구적 차원과 동아시아 차원의 냉전 전개를 살펴보면, 양자는 이 시기 밀접한 관계를 보인다. 즉, 1960년대 후반에 접어들면서 각 지역과 지구 전체에 걸쳐 냉전의 양상과 구조가 변화를 겪게 된다. 특히 미국은 군사적 차원에서 중요한 장거리 무기라고 할 수 있는 핵과 미사일 능력에서 소련에 대한 압도적 우위를 잃게 된다. 경제적 측면에서 미국의 세계 총생산 비중은 1960년 25.9%에서 1970년 23.0%로 감소하고, 금보유고 역시 1950년 68%에서 1973년 27%로 급속히 줄어들게 된다. 구조적으로 1944년 성립되어 미국 패권체제를 뒷받침해 온 브레튼우즈 체제가 1970년대 초 소위 닉슨 쇼크와 함께 심각한 타격을 받게 된 것이다.²²²⁾

데탕트는 유럽에서 먼저 시작되었다. 1960년대에 접어들면서 양대 진영 간의 접근과 화해의 움직임이 있었는데, 무엇보다 프랑스의 드골 대통령은 공산진영에 접근하여 관계 발전을 도모하였다. 서독의 브란트 수상 역시 소위 동방정책을 추진하는 가운데 미국도 유럽의 데탕트 경향을 따를 수밖에 없게 되었다. 미국은 1956년의 수에즈 운하 사건을 겪으면서 동맹국인 영국, 프랑스와 이해관계로 충돌하는 모습을 보였다. 또한 드골이 이끄는 프랑스가 나토를 탈퇴하는 등 미국은 유럽 동맹국들에 대한 지도력을 부분적으로 상실하게 되었다.

닉슨 행정부에 이르러 미국은 소위 '평화의 구조' 전략을 채택하면서 새로운 국면에 대처하기 시작한다. 과거 미국과 소련이 양분하던 지구 정세가 미소 간 핵균형이 이루어지고, 동맹유지에 어려움이 점차 많아지는 한편, 3세계 정책에서 미국이 실패하고, 경제력도 약화됨에 따라 국제정세가 변화한 것이다. 소련과 중국은 중소 분쟁이 격화됨에 따라

²²²⁾ 위의 글, p. 12.

관계가 악화되고, 북한 역시 중소 양국과 번갈아 갈등을 겪는 등 동맹국들과의 관계 악화를 경험하게 된다. 결국 세계는 미소 양대 체제에서 변화하여 5대 체제로 개편되는데, 중국, 일본, 유럽을 포함한 미소 양국의 중심체제로 재편된다. 미국의 키신저는 1970년대의 세계체제가 다극체제로 변화되어 간다는 인식 하에 공산주의의 위협에 대처하는 것이 유일한 미국의 목적이 아니며 보다 복잡한 위협에 대응해야 한다고 생각하였다. 3세계의 갈등도 양대 진영 논리와는 다른 복잡한 양상을 보였고, 공산진영 대결도 군사적 대결을 뛰어넘어 다양한 이슈에서 다변화되어 가고 있다는 사실을 인식하였다.²²³⁾

둘째, 지구적 차원과 동아시아 차원의 변화는 같은 궤도에서 이루어지고 있었다. 유럽에서 시작된 데탕트가 동아시아에도 영향을 미치게 되는데, 동아시아의 경우는 미·중·소의 3각 구도가 형성되면서 유럽과 부분적 차이를 보였다. 미국은 중소대립이 가시화되고, 베트남에서 미국이 패퇴하는 상황 등에 직면하면서 중국과의 관계 개선이 자국의 이익에 유리하다고 판단하게 된다. 미국은 1969년 7월 25일 “아시아의 안보는 아시아인의 손에 맡긴다”는 소위 콤팩 독트린을 발표하였다. 이를 통해 아시아에서의 군사적 개입을 약화시키면서 미중화해를 추진해 나간다. 물론 미국은 기존의 동맹관계를 수호하고 핵우산을 제공한다는 공약을 제시했지만 핵공격이 아닌 상황에서의 아시아 국가 방어는 당사국에게 맡긴다는 전략을 제시했다. 중국 역시 중소분쟁을 경험하면서 소련과의 관계 악화 국면에 대처해야 할 필요성에 접해있었다. 소위 원근근공정책으로 문화대혁명으로 야기된 외교적 고립을 탈피하고 소련을 견제하기 위해 미국과 관계 개선을 추구하는 것이 불가피하

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

²²³⁾ 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화 과정 분석,” 『국제정치논총』, 제45집 3호 (2005), pp. 33~52.

다고 보았는데, 이는 소위 3개 세계론으로 연결된다.²²⁴⁾

이와 같은 상황은 한반도의 분단구조에도 직접적인 영향을 미치게 되었다. 미중은 한반도에서 남북한을 상호 자제시키기로 합의하고, 남북대화의 지속 및 한반도에서의 남북화해 등을 후원한다고 합의하였다. 또한 미국은 주한미군의 대부분을 철수시킬 의사가 있다는 점을 밝히고, 일본에 의해 한국 안보를 대체하지 않겠다고도 약속하였다. 그러나 미국은 주한미군의 철수 규모, 한·미·일 군사훈련의 중지, 한국에 대한 무기제공 금지 등에 대해 반대의사를 표명했고, 통일방안에서도 한국의 점진적 방안을 지지했다. 반면, 중국은 북한의 자주, 연방제 통일방안을 논의하였다.²²⁵⁾

이러한 변화는 7·4 남북공동성명을 이끄는 중요한 요인이 되었다. 1972년 7월 4일 남북한 양측은 자주, 평화, 민족대단결을 통일의 3대 원칙으로 천명하는 공동성명을 발표한다. 한국의 중앙정보부장과 북한의 부수상은 두 차례에 걸친 회의를 통해 남북조절위원회의 설치 및 합의 내용의 공개 문제 등을 협의했고 향후 남북대화를 개최하기로 했다.

그러나 남북대화는 오래 가지 못하고 이듬해에 곧 중단되게 되었는데, 이는 동북아 국제체제 변수가 남북한 관계 변수와 남과 북의 대전략(grand strategy) 및 내부정치 변수를 압도하지 못했기 때문이다. 이처럼 남북한 당국자회담이 성사된 지 1년 만에 남북한은 상대방의 태도를 비판하면서 다시 긴장국면으로 회귀한다. 북한은 1973년 8월 28일

²²⁴⁾ 마상윤, “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아 연구원, 2015), pp. 13~41; 이동률, “1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』, pp. 45~82.

²²⁵⁾ 조동준, “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』, pp. 169~232.

남북조절위원회 평양 측 공동위원장 김영주의 이름으로 남북대화 중단을 선언하면서 한국이 합의된 원칙에 배치된 행동을 하고 대결과 경쟁을 조장했다고 비판한다.²²⁶⁾

셋째, 이 과정에서 남북은 모두 미중과 밀접한 관계를 가지고 있었다. 한국은 닉슨 독트린 이후 미국과의 관계 강화가 매우 중요하다고 생각하고 있었고, 군사지원을 받기 위해 노력하였다. 중국 역시 북한과의 동맹 관계 속에서 북한이 원하는 한반도 평화체제 및 대남정책을 대미정책에 반영하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고, 1973년 말이 되면 남북관계의 관계 악화를 미중이 막지는 못하는데, 남북의 화해의 조건이 마련되지 않으면 주변국의 노력 또한 한계가 있다는 사실을 보여준다. 남과 북은 각각 자신 위주의 통일을 주장하고 있었고, 팽팽한 군사적 균형 상태를 보이고 있었다. 김일성은 이후 밝혀진 문서들에 따르면 남북 간의 미니 데탕트를 대남 적화 전략의 일환으로 파악하고 있었고, 베트남 패망 이후 국제혁명 역량이 강화되는 국면으로 인식하였다.

결국 미중 양국은 강대국 간 관계에서 화해, 협력을 통한 현상유지를 도모하였던 데 비해, 남북 양측은 여전히 안보딜레마와 공격적 전략을 가지고 있었다. 이러한 전략적 관점의 차이가 존재하는 와중에 남북관계가 부분적으로 개선되었다 하더라도 본질적인 충돌을 피하기는 어려웠다.

²²⁶⁾ 하영선, “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』, pp. 141~164.

다. 냉전과 냉전 종식 시기 국제관계 및 남북관계의 변화

세계적·지역적 차원에서 진행된 데탕트라는 변수가 남북분단 구조에 근본적인 변화를 가져오지 못한 상태에서, 1980년대 냉전이 재현되었고, 남북관계는 개선의 실마리를 잡지 못하게 된다. 미소관계가 지구적 차원에서 악화되면서 동아시아의 구도 역시 대결 국면을 취하게 된다. 미국의 레이건 행정부는 한미동맹과 미일동맹을 강화하고자 노력하는 한편, 한·미·일 3각 안보협력 구도를 심화하고자 노력한다. 한국의 전두환 정부는 쿠데타 이후 미국과의 관계 강화를 통해 정당성을 확보하고 일본과의 관계 역시 개선하고자 한다. 이에 대해 북한은 1983년 10월 아웅산 사태라는 도발을 감행하게 되고 이후 남북관계는 북한의 수해물자 제공, 올림픽 공동개최 협의 등 부분적 관계 개선 모색의 변화를 보이지만 궁극적으로는 대결로 치닫는다. 이 시기 동안 동아시아의 냉전 구도와 한반도의 대결 양상은 고착되어 관계 개선이 어렵게 유지된다.

그러나 1980년대 중반에 들어서면서 소련의 대외전략이 근본적으로 변화되었고, 고르바초프는 글라스노스트와 페레스트로이카 정책을 추진한다. 1986년 제27차 소련 공산당 대회부터 1989년 말까지 고르바초프는 페레스트로이카 정책을 추진하여 시장경제원리를 도입하고 공산당 체제에 변화를 추구하였다. 글라스노스트 정책을 통해서도 공개적 토론과 아이디어를 교환하였다. 대외적으로는 적극적인 대미 협상과 군축 협상을 추진하게 되지만, 결국 동유럽과 동독의 이탈, 소련 연방의 해체로 냉전이 종식된다.²²⁷⁾

1980년대 말 냉전체제의 종결은 동북아 국제정치에 대한 영향 뿐만

²²⁷⁾ 전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명,” p. 16.

아니라 한국의 대외정책에도 근본적인 변화를 초래하는 계기가 되었다. 소련 공산당은 1986년 제27차 당 회의를 통해 소련이 아시아·태평양에 속한 국가라는 점을 천명하고 역내 경제협력에 적극적인 자세를 보였다. 한국과의 관계도 점차 개선되어 우선 한소 간 경제협력이 이루어진다. 한소 양국 간 무역은 1986년 8천만 달러, 1987년 1억 4천만 달러, 1988년 2억 달러를 상회하게 되었다. 한국은 소련으로부터 목재와 석탄 및 화학제품 등을 수입했고, 한국은 소련에게 의류와 직물류, 신발, 화학제품, 전기, 기술 장비 등을 수출했다.²²⁸⁾

1978년 이후 개혁개방정책을 추진하던 중국도 1989년 천안문 사건 이후 조성된 외교적 고립을 탈피하기 위해 노력함과 동시에 경제교류를 통한 서방 세계 및 아시아 주변국가들과의 관계 개선을 모색하게 된다. 노태우 정부는 중국과의 경제교류를 활성화하기 시작하는데, 1979년 한중 간 총 교역액은 1979년 2천만 달러에 불과했으나, 1980년 6억 달러, 1981년 12억 달러로 증가했다. 이후 북한의 중국에 대한 항의로 인해 한중 교역액이 잠시 감소했으나, 1987년에는 20억 달러, 1988년에는 30억 달러로 증가함으로써, 중국은 한국의 4번째 교역상 대국으로 부상했다.²²⁹⁾

이처럼 지구적 차원에서 전개된 냉전체제의 종결은 동북아 지역체제에 큰 변화를 가져왔고 기존의 지역 내부에 존재했던 독특한 냉전구조를 해체하는 계기로 작동했다. 노태우 정부는 냉전 종식을 북방정책이라는 틀 속에서 최대한 활용하려는 전략을 추진하게 되었고, 1988년 7·7 선언을 제시했다. 동 선언의 주요 내용은 첫째, 남북 간 적극적인 교류의 추진과 해외동포의 자유로운 왕래를 위한 문화개방, 둘째, 이산

²²⁸⁾ 위의 글, p. 16.
²²⁹⁾ 전재성, “동아시아 냉전해체와 한국 민주주의 : 6월 항쟁과 북방정책,” 정근식 편, 『탈냉전과 한국의 민주주의』 (서울: 선인, 2011), pp. 131~153.

가족들의 생사·주소 확인 및 서신왕래, 셋째, 남북한 간 교역에서의 문화개방, 넷째, 남한측 우방국과 북한 간 비군사적 물자교류에 반대하지 않고, 다섯째, 남북한 간 경쟁과 대결 외교의 종식 및 상호협력, 여섯째, 남북한 쌍방이 상대 우방국들과 관계 개선에 협력한다는 내용 등이다. 노태우 정부의 북방정책은 이미 1980년대 초부터 제시된 개념이었는데, 공산권 국가들과의 관계를 강화하여 국제정세의 변화를 적절히 이용함과 동시에 북한에 대한 압박을 가함으로써 관계정상화를 추진한다는 전략이었다.²³⁰⁾

노태우 정부의 북방정책은 강대국 관계의 변화라는 기회 측면을 활용한 점도 있었지만, 자율성을 최대한 발휘하여 남북관계에서 우위를 점하려는 노력을 기울인 점이 주목할 만하다. 미국도 한국의 북방정책을 측면에서 지원했다. 1990년 6월 미국은 워싱턴에서 미소 정상회담을 개최한데 이어 샌프란시스코에서 한소 정상회담을 개최하고자 노력했고, 1991년 5월 남북한의 UN 동시가입을 지지했으며, 북한의 핵무기 개발에 대한 중국의 부정적 입장을 유도하는 등의 노력을 통해 한국의 북방정책에 지지와 지원을 보냈다.

북한은 냉전체제의 종결과 공산권의 몰락, 1990년 한소수교 등을 목도하면서 국가안전보장 추구, 독재체제 유지, 미일 등 서방국가와의 관계개선 도모, 자본과 기술도입을 통한 경제발전, 그리고 장기적으로 생존을 위한 평화로운 외교환경 조성 등을 위한 노력을 기울이기 시작한다. 이 과정에서 1991년부터 남북 고위급 회담이 개최되었고, 1991년 남북한 UN 동시가입이 이루어졌으며, 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 채택되는 등 남북한 간 대화와 합의의 분위기가 형성된다. 하지만 1992년 북한은 한미 군사훈련을 문제삼아 한국과의

²³⁰⁾ 전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명,” pp. 16~17.

대화를 중단했고, 1993년 3월 핵확산 금지조약(NPT)에서 탈퇴하여 핵무기를 개발하기 시작하면서 남북관계는 다시 악화의 길로 접어들게 된다.²³¹⁾

남북 간에 오래 유지되지는 못했지만 다양한 관계 개선의 성과를 남긴 북방정책은 강대국 관계의 변화를 반영하면서도, 자율성을 발휘한 결과였다고 할 수 있다. 이는 데탕트와 대비되는 시기로 강대국의 관계 개선이 남북 간의 관계 발전으로 이어지지 못한 점과 비교된다. 냉전의 종식이 남북관계 개선의 호기를 열어주었고, 한국의 자율적 노력으로 남북 간에 역사적인 관계 개선의 기틀이 마련된 것이다. 그러나 다른 한편, 소련의 몰락과 중국의 변화가 한반도 냉전 종식으로 이어진 것은 아니다. 북한은 체제와 정권의 생존을 위해 한편으로 한국과 관계 개선을 모색하였지만, 결국 핵무기 개발이라는 대안을 택하게 된다.

3. 탈냉전기 미국 단극체제와 남북관계

가. 북핵문제의 발발과 미북관계 변화

냉전 종식 이후 지구적 차원의 국제체제는 미국의 단극체제로 특징지어진다. 구소련과 동유럽의 붕괴 이후 미국은 압도적인 군사력과 경제력을 바탕으로 글로벌 거버넌스의 기본틀을 제시했고, 세계의 지역정치에도 적극 개입했다. 1991년 이후 10년 동안 미국 클린턴 행정부는 ‘확대와 관여’ 전략을 추진함으로써 미국주도의 세계질서를 공산

²³¹⁾ 전재성, “외교대전략으로서 북방정책,” 강원택 편, 『노태우 시대의 재인식』 (서울: 나남, 2012) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

권과 제3세계로 확장하는데 노력했다.

지구적 차원의 단극체제는 동아시아 구도에도 직접적인 영향을 미쳤다. 미국은 한미동맹과 미일동맹을 유지하면서 동아시아 다자 협력을 함께 모색하는 등 동아시아의 유일한 강대국으로 존재하였다. 이러한 환경 속에서 북한은 1990년대 초 한국과 공존을 모색했지만 이내 핵 개발을 통한 생존전략으로 회귀하였다. 구 공산권 국가들이 몰락하고 1990년 한소수교, 1992년 한중수교가 성립되면서 북한은 막대한 생존 위협을 느끼게 되었다. 남북 간 경제 격차가 심화되고 한국의 북방정책으로 북한의 외교적 입지가 약화되면서 북한은 생존을 위해 핵 개발이라는 수단을 찾게 된 것이다. 북한문제의 해결방식으로는 가장 극단적인 수단이며, 결국 한국과 국제사회가 북한문제의 해법을 찾기 전까지 북핵문제는 계속 악화될 수밖에 없는 구조이다.

북한은 1993년 3월 핵확산 금지조약을 탈퇴하면서 핵 프로그램 개발을 공언한다. 소위 1차 북핵 위기로 1994년 10월 미북 간의 제네바 합의로 해결의 실마리를 찾게 되는데, 이는 북한과 미국 모두가 방어적 입장에서 자국의 이익을 정의하고, 상대방에 대한 검증과 믿음을 통하여 이를 실천할 수 있다고 보았기 때문이다. 북한으로서는 미국의 대북 정책에 따라 핵을 동결한 상태에서 자국의 생존을 담보하고, 이어 미국과의 경제관계 개선, 더 나아가 대사급 외교관계를 설정함으로써 궁극적으로 탈냉전 구도에서 생존을 보장받고, 스스로의 계획에 따라 국가 발전계획을 추진해 나갈 수 있다고 생각하였다. 반면 미국도 자국의 안보와 패권적 영향력, 그리고 북핵문제 해결에 따른 국제적 평판 등의 측면에서 북핵문제를 해결함으로써 북한의 핵확산의 현안을 해결하는 한편, 소위 탈법국가의 국제안보질서 교란을 막는 효과를 거두었다고 판단하였다. 미국은 단기적으로 북한의 핵이 미국의 본토안보를 위협한다고 생각하지 않았으며, 패권으로서의 현상유지정책을 통하여 안보

와 영향력을 유지할 수 있다고 간주한 것이다.

미국과 북한의 갈등이 제네바 체제라는 비확산, 검증, 관계정상화의 협력안보의 레짐 속에서 해결되는 과정에서 극단으로 치닫지는 않았지만 시간이 흐르면서 제네바 체제에 대한 불신이 증폭되었고, 이 과정에서 안보딜레마가 재발하게 된다. 미국은 북한이 제네바 합의를 어기고 다시 핵 프로그램을 진행하고 있다는 의구심을 떨칠 수 없었으며, 이는 북한의 미사일개발, 대포동 미사일 시험 발사 등 북한의 의도를 의심케 하는 많은 사건으로 증폭되었다. 금창리 시설에 대한 핵사찰과 북미 간의 미사일협상 등은 북한의 대량살상무기 정책에 대한 미국의 불안과 의구심을 반영하는 사건들이 지속적으로 전개된 것이다. 북한 역시 미국의 세계전략의 변화를 목도하면서 제네바 체제만 믿고 북한의 생존을 담보하기 어렵다는 판단을 하였다. 제네바 합의를 실천하면서 미국의 보수적 의회는 클린턴 행정부의 대북유화정책에 대해 지속적인 문제제기를 하였고, 북한은 결국 미국에 대한 불신을 유지하는 가운데 우라늄 농축을 통한 핵무기 개발을 지속하게 된다.

미북 간 제네바 합의와 이후 북핵을 둘러싼 사건 전개는 미국 단극체제 하에서 발생한 것이다. 한국은 미국과 긴밀한 동맹관계를 유지하면서 북한의 비핵화를 추구하고, 부분적으로 남북관계 개선을 추구하고 있다. 가장 큰 사건은 한반도 평화체제를 위한 4자 회담이었다. 북한은 핵 개발이 생존을 위한 정책이기 때문에 한반도 평화체제의 정착과 밀접한 관계가 있다고 주장하였다. 남북한과 미중 양국은 회담을 통해 한반도 평화의 조건을 마련하려 하였지만 북한은 주한미군 철수, 미북 간 관계 개선 등을 주장하며 한미관계 이간 및 미중 간의 의견 차이 노정 등을 목적으로 한 전략을 구사하였다. 결국 4자 회담을 통한 남북 간의 관계 개선은 성과 없이 마무리되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

나. 글로벌 테러와 북핵 2차 위기, 6자회담을 둘러싼 강대국의 전략

2001년 발생한 9·11 테러는 미국 중심의 동북아 구도를 더욱 강화하였다. 테러 이후에 미국은 글로벌 차원의 반테러전쟁을 수행하는데 효과적인 동맹체제를 정비하고자 노력했다. 기존의 불박이 주둔형 동맹을 유연하고 신속한 이동이 가능한 동맹으로 변환하고자 했고, 이 과정에서 주한미군의 전략적 유연성 문제가 제기되기도 했다. 탈냉전 시기 미국 단극체제 하에서 한국 정부는 북한의 안보위협에 대처하기 위해 한미동맹을 강화하면서도 미국식 일방주의 요구에 끌려 다니지 않도록 하기 위해 동맹 속에서의 자율성 확보에 노력했다. 특히 지구적 차원에서의 반테러전쟁과 중동에서의 전쟁이 장기간 지속되면서 한미 동맹의 지구적 역할을 강조하는 요구가 미국으로부터 대두되었고 한국은 미국의 단극체제 하에서의 외교전략 마련에 부심하였다.²³²⁾

이러한 지역 차원의 변화는 남북관계에 직접 영향을 미치게 되는데 그 주된 영향은 우선 북한에게 향했다. 9·11 테러 이후 미국의 핵무기 비확산 전략은 더욱 강경해졌고, 북한문제에 대한 접근 역시 북한의 미래에 대한 위치 설정이라는 정치적 성격보다는 비확산이라는 전지구적 규범의 문제로 여겨지기 시작했다. 미국은 이란, 이라크와 함께 북한을 소위 악의 축 국가로 명명하고 북핵문제에 강경한 자세를 보였다. 북한은 다양한 정치적 목적을 위해 핵 개발에 나섰지만, 미국은 핵물질의 확산과 유통 및 미국에 대한 핵테러 가능성에 대한 경계심으로 인해 한국과는 다른 시각으로 북핵문제를 다루게 된 것도 사실이다.²³³⁾ 앞에서 논의한 바와 같이 북핵문제라는 중요한 사안을 보는 강대국의 시각

²³²⁾ 전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명,” p. 19.

²³³⁾ Lindsey Ford, Zachary Hosford, and Michael Zubrow, *US-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature*, CNAS, April 2009.

과 남북한의 시각이 편차를 보이면서 문제는 해결이 어렵게 된다. 미국이 단극체제 하 비확산 문제로 북핵문제를 보면서 김대중 정부의 대북 포용정책과 큰 시각차를 노정하게 된 것이다.

북한 핵문제가 대두되면서 남북한 분단의 성격과 남북관계는 점차 국제화되었다. 미국이 북핵문제를 지구적 규범의 문제로 인식하면서 중국 역시 북한 비핵화라는 목표를 공유하지 않을 수 없게 된다. 2002년 10월 북한이 제네바 합의를 위반하고 우라늄 농축을 이용한 핵 개발을 계속해왔다는 주장이 제기되면서 제네바 합의 8년 체제가 종식되었고 소위 '2차 북핵 위기'가 발생했다.²³⁴⁾ 2000년 6·15 정상회담 이후 급속히 증가하던 교류, 협력 역시 2차 핵위기와 더불어 점차 악화되고 남북관계는 북핵문제와 긴밀하게 연동되면서 전개된다. 미국은 2003년 중국, 북한과의 3자 회담에 이어 일본, 러시아, 그리고 한국이 참여하는 소위 6자 회담을 출범시키게 된다. 중국은 미국과 북한 비핵화의 목적을 공유하면서 북한의 미래에 관한 주요 협상을 6자 회담의 틀에서 추진하기로 합의하였다.

4. 탈탈냉전시기 미중 전략경쟁과 남북관계

가. 중국의 부상과 동아시아를 둘러싼 미중 경쟁관계의 형성

미국의 부시 행정부는 단극체제의 정점에서 새롭게 등장한 테러의 문제에 대처하는 과정에서 어려움에 봉착하게 된다. 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁을 거치면서 해외주둔군을 유지하는 과정에서 재정지출이 증가하고, 외교적으로도 미국에 대한 반발에 직면하였다. 단극체

²³⁴⁾ 전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명,” p. 20.

제 하 미국의 전략은 비국가행위자의 도전을 막는 것도 있지만 경쟁국이 부상하는 것을 막는 것도 중요한 과제이다. 소위 BRICs 국가로 불리는 브라질, 러시아, 인도와 함께 중국은 빠른 속도로 부상하며 미국 단극체제에 도전하였다. 미중 양국은 지구적 차원에서 테러 문제를 비롯하여, 환경, 에너지, 재해 등 다양한 차원에서 협력하였지만, 동아시아 차원에서는 갈등과 경쟁의 모습도 보였다.

미국이 2008년 경제위기를 겪으면서 소위 미국 쇠퇴론 등 많은 어려움에 직면한 것과는 대조적으로 중국은 빠른 부상을 보여왔다. 이에 따라 미국과 중국 간의 세력격차도 빠르게 줄어들고 있음을 알 수 있다. 우선 경제력 지표로 보면 2014년 IMF 발표에 의하면, PPP 기준 GDP로는 중국이 이미 미국에 앞선 것으로 보도되었다. 시장 환율로는 중국의 최신 GDP가 10조 4,000억 달러로, 미국의 17조 4,000억 달러에 크게 뒤쳐진 것이 사실이다. 그러나 물가 지표를 반영한 PPP로 환산하면 중국은 17조 6,000억 달러로, 미국에 2,000억 달러 앞선 것으로 추산되었다. 향후 중국의 경제가 얼마나 빠른 속도로 성장할지는 두고 보아야 할 일이다. 중국의 성장 속도를 보고 2040년경에나 미중 간의 GDP격차가 줄어들 것이라는 예전의 전망을 수정하기도 하였다. 즉, 2020년대에 미중 간의 전체 GDP가 동등한 정도를 기록할 것이라고 보기도 하였다. 그러나 중국 경제가 안고 있는 구조적 한계들이 확인해진 것도 사실이다. 과잉투자, 지역 간 격차, 계층 간 격차 및 부패 등 다양한 문제들이 제기되고 있으며, 수차례에 걸친 상해 주식시장 폭락 등 향후 중국 정부가 안고 있는 문제들이 어떻게 전개될지는 미지수이다. 소위 뉴노멀 시대에 중국 경제의 앞날은 미중관계에 중요한 요소로 작용할 것이다.

국방비로 보더라도 미중 간의 군사균형이 변화하고 있는 것도 사실이다. 2014년 3월 13일 끝난 전국인민대표대회에서 발표된 2014년

중국의 국방비는 전년대비 12.2% 증가하여 8,082억 3,000만 위안(145조 원)에 달했다. 통상 중국의 실제 국방비를 발표액의 두 배 정도로 잡는 상황에 비추어 보면, 이 액수는 1조 6,000억 위안으로 늘어나며 미화로는 2,620억 달러가 된다. 6,000억 달러를 초과하여 미국의 국방비의 45% 가까이에 이르며, 사실상 미국의 국방비가 전 세계를 상대로 하는 반면, 중국의 국방비는 아시아를 목표로 한다고 할 때 직접 비교는 쉽지 않다. 중요한 점은 미국이 국방비를 계속 감축해 나가는 반면 중국은 증가시키고 있다는 점이다. 만약 중국의 실제 국방비가 발표된 국방비의 두 배 이상에 달한다면 향후 10년 양국의 국방비가 비등해진다는 점이며, 동아시아 국면에서 미중 간의 국방비 지출은 곧 중국이 미국을 능가할 가능성이 높다. 그러나 이 역시 미중 간에 존재하는 군사 기술 및 무기체계의 격차를 생각해 보면 향후 격차가 좁혀질지는 두고 볼 일이다. 더욱이 중국의 경제발전이 완화된면서 군사 부분에 대한 투자가 지속될 수 있을지가 관건이 될 것이다.

이러한 변화는 냉전 종식 이후 10여 년 간의 미국 단극체제와는 구별되는 국제정치 환경이다. 중국이 부상하면서 실제 국력배분구조에서 동아시아의 미국 단극체제가 약화되었고, 향후 중국이 미국을 추월할 수 있다는 인식을 발생시켰다. 이러한 점에서 탈냉전 전반기 10년과 이후를 구별할 필요가 생기며, 이 시기를 탈탈냉전이라 명할 수 있겠다.

지구적 차원에서의 미중 협력이 동아시아에 어떻게 반영될지는 불확실하다. 양국은 서로 간의 핵심이익을 명백히 밝히면서 협력의 가능성을 찾아나가고 있다. 2009년 전후의 충돌을 재현하지 않기 위해 2+2 회담과 같은 고위전략 회담을 개최하면서 동시에 신형대국관계 담론 속에서 구체적인 이슈 협력도 도모하고 있다. 미중 양국 관계를 돌아보면 2008년 경제 위기를 기점으로 2009년 이전 중국의 신중한 대미 경쟁 국면이 쇠퇴하고, 2009년에서 2010년의 본격적 대결의 국면이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

전개된 바 있다. 미중은 대결구도가 양국에게 이롭지 않다는 인식 하에 2011년 1월 미중 정상회담을 거치면서 관계 개선을 추구하고, 2013년 미중 신형대국관계 표명 이후 국면을 변화시키고 있다.

미중의 경쟁이 고조되면서 양국은 2011년 벽두에 양국 관계를 다시 협력적으로 전환하는데 합의하게 된다. 미국은 단기적으로 경제위기에 서 탈피하려면 중국의 도움이 필요했고 장기적으로 지도력을 재탈환하기 위해 중국을 비롯한 아시아의 시장과 원활한 외교관계가 필요했다. 중국 역시 강한 자기주장이 주변국들의 반발과 견제를 불러와 미국을 대체할 수 있는 세력이 되려면 더 많은 노력이 필요하다는 내부 반성이 새롭게 생겨났다. 1월의 정상회담을 통해 미중 양국은 상호 간의 핵심 이익을 인정하기로 합의했다. 미국은 중국이 추구하는 이익들을 존중하고 중국의 부상을 환영하기로 하였고 중국 역시 미국을 아시아, 태평양 세력이라고 인정하여 아시아중시전략을 추진하는 모습을 보였다.

미중관계를 하나의 관점에서 일반화하기는 매우 어려워지고 있다. 미중 간의 세력균형의 변화 및 협력과 경쟁구도가 국면별로 세분화, 차별화되는 양상을 보이기 때문이다. 또한 미중 간 지구적, 지역적 차원의 관계 및 주변국과 미중의 관계 또한 복잡해지는 모습을 보이고 있다. 중국의 경제적 부상이 가속화되면서 중국의 영향력은 경제분야를 넘어 정치, 군사, 사회문화 분야로 확대되는 것은 불가피하다. 지구적 차원에서 다양한 거버넌스가 요구되고 중국은 일면 미국과 협력하면서도, 동아시아지역 차원에서는 미국과의 경쟁구도를 강화해나가고 있다. 중국은 2010년경부터 적극적인 주변국 정책을 추진하고 있으며, 시진핑 정부에 들어와서는 친성혜용, 운명공동체 등의 정책언어를 구사하고 있다. 중국의 평화로운 부상과 책임있는 강대국 이미지 전파에 힘쓰고 있으며, 주변국의 반발과 반대를 극복하기 위해 적극적인 매력공세를 펴고 있다.

중국의 대내외정책이 지향하고 있는 점은 점차 지역적, 지구적 리더십을 증가시키기 위한 기반을 구축하고 제도를 정비하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이렇게 볼 때 미중 경쟁은 구체적 이슈를 둘러싼 경쟁이라기보다는 문제들을 해결하는데 기초와 기준이 되는 규범을 둘러싼 경쟁의 양상으로 나타나고 있다. 즉, 이슈게임에서 규범을 둘러싼 규범 게임의 모습을 보이게 된 것이다. 남중국해의 문제를 다루면서는 공해상의 항행의 자유와 해양법의 문제를 우선 다루고, 기후변화에 관한 이슈를 다룰 때에도 환경과 경제발전에 관한 기본 원칙의 문제를 놓고 미중이 대화를 하며, 북한문제를 다룰 때에도 지정학적 이익보다는 대량살상무기 비확산의 원칙을 다루는 모습을 보였다. 미중의 경쟁이 장기전으로 지속된다고 할 때, 자신에게 유리한 원칙을 확립하여야 향후의 이슈게임에서도 유리한 고지를 차지할 수 있고, 주변국들의 동의를 얻어 외교적 영향력을 발휘할 수 있게 되기 때문이다.

나. 미중 신형대국관계 속 북핵문제

동아시아 미중관계의 변화는 향후 남북관계에 영향을 미치는 가장 중요한 국제변수가 될 것이다. 당분간 미중 양국 이외의 강대국이 출현하기 어렵고 양국 관계는 복잡한 변화의 양상을 거칠 것이 확실한데, 이 과정에서 한국이 미중 양국과 어떠한 관계를 유지할지, 또한 북한이 중국과의 동맹관계, 미국과의 협상을 어떻게 이끌어갈지가 남북관계에 영향을 미칠 것이다.

현재까지 미중 양국은 북핵문제의 해결방법 및 방향에 대해서는 대체로 합의를 보이고 있지만, 북한문제 자체에 대한 해결에 관해서는 큰 의견 차이를 보이고 있다. 북한의 비핵화가 한반도의 평화와 안정,

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

그리고 미중 간의 협력을 위해 필요한 사안임은 확실하다. 미국은 북한이 핵무기를 고도화하여 미국에 위협을 가하고 핵비확산의 레짐을 약화할 것을 염려한다. 반면 중국은 북한이 지속된 대량살상무기 개발로 한반도의 안정을 해치고 한미동맹은 물론, 한·미·일 안보협력을 강화하는 계기를 제공할 것을 두려워하고 있다.

북핵문제를 둘러싼 미중 간의 협력과 합의는 소위 신형대국관계의 맥락에서 매우 잘 밝혀진 바가 있다. 2013년 6월 캘리포니아 서니랜드에서 열렸던 오바마 대통령과 시진핑 주석의 정상회담에서 양 정상은 북핵문제를 함께 해결해 나가기로 합의했다. 그러나 미국과 중국에게 중요한 문제였지만 핵심이익 혹은 사활적 이익의 문제는 아니었다. 중국은 뉴노멀 시대에 경제성장과 안정을 위한 외교정책에 치중하였고 이는 중국의 서진 정책과 연결되어 일대일로 정책으로 나타났다. 그 과정에서 동북아는 자국의 경제 발전을 위해 안정적으로 관리해야 할 지역으로 핵심은 현상유지정책이었다. 미국 역시 오바마 행정부 말기에 접어들면서 그간 이룩한 외교적 성과들, 즉, 이란 핵문제 협정체결, 환태평양파트너십 협상 마감, 쿠바와의 수교 등을 유산으로 남기면서 쉽사리 해결되기 어려운 북핵문제에 정책자원을 집중하기 어려운 상황이었다.

이러한 상황을 변화시키고 북핵문제의 우선 순위를 높인 것은 북한의 핵실험과 한국의 대응이었다. 북한은 2016년 들어 4차 핵실험과 5차 핵실험을 하였고, ICBM용 로켓 엔진실험을 단행하였다. 4차 핵실험은 핵 분열증폭탄 실험으로 북한은 수소폭탄 개발실험이라고 주장하였고, 5차 핵실험은 핵 탄두의 표준화 실험이라고 주장한 바 있다. 결국 북한의 핵무기가 미국 본토를 타격할 수 있게 되고, 더구나 미국의 핵공격에도 불구하고 2차 핵공격 능력을 갖추게 된다면 동북아 전략 상황은 큰 변화에 부딪힐 것이다. 미국은 북핵문제 해결을 위해 한편으로는 미사일 방어체제 등 억지, 방어 능력을 증강할 것이고, 한국 내에

서는 미국의 핵우산 공약에 대한 신뢰가 줄어들어 독자 핵무장의 목소리가 커질 가능성이 높다. 미국은 이러한 상황을 미연에 방지하기 위해 북핵문제 해결에 좀 더 정책 자원을 투입할 수밖에 없는 상황으로 몰리게 되었다.

중국 역시 북한의 핵 능력 증가로 한미동맹이 강화되고 국제연합을 통한 다자제재는 물론 주변국의 대북 독자제재 국면에 접어들면서 북한의 급속한 변화를 염려해야 하는 상황에 접어들게 되었다. 특히 주한 미군의 사드(THAAD) 도입은 당면한 레이더 탐사거리 문제도 있지만, 장기적으로 한국이 미사일방어체제에서 보다 긴밀하게 미국, 일본과 협력하게 될 것이라는 전망 때문에 중국은 더욱 곤란을 겪게 될 가능성이 높다.

5차 핵실험 이후 미국의 오바마 대통령은 9월 20일 유엔 총회 기조 연설에서 “북한은 핵실험의 대가를 치루어야 한다”고 밝혀 강력한 제재 의사를 표시하였고, 이에 앞서 개최된 한·미·일 외교장관 회담에서도 3국은 기존 안보리 결의 2270호의 완전하고 효과적인 이행을 추구하고, 신규 안보리 결의 채택을 주도하며, 북한의 각종 불법 활동을 포함한 핵·미사일 프로그램과 관련해 자금원 차단을 강화하기 위해 가능한 자국의 독자적 조치를 검토하기로 했다.²³⁵⁾ 또한 한중 외교장관은 5차 핵실험 이후 9월 13일 전화회담에서 새로운 유엔 안보리 결의를 채택해 북한에 대해 더욱 엄격한 조치를 함으로써 북한의 핵, 미사일 개발을 막아야 하는데 동의한다는 입장을 밝힌 바 있다.

이러한 상황에서 미중 양국이 북핵문제의 심각성에 초점을 맞추어 양국 간 지정학적 경쟁과 북핵문제를 분리할 수 있을지가 관건이다. 9월 18일 한·미·일 외교장관 회담 이후 미국의 케리 장관은 북한이

²³⁵⁾ 『연합뉴스』, 2016.9.19.

핵무기와 핵 프로그램 문제에 대한 책임 있는 접근과 관련하여, 국제사회와 대화할 준비가 되어 있다면 미국은 북한과 불가침과 한반도 평화, 북한의 국제사회 동참, 북한에 대한 지원과 경제발전 이슈 등을 다룰 준비가 되어 있다고 언급하고, 대화 개시의 조건으로 동결에 동의할 것, 추가로 도발적 행동을 하지 않을 것, 핵·미사일 실험을 하지 않을 것 등을 북한에 제시했다.²³⁶⁾ 이러한 언급은 북핵문제 해결 과정에서 중국과의 공감대를 넓히고 북한의 핵, 미사일 개발 중단이라는 공동의 이익을 달성하기 위한 노력으로 보인다.

결국 북한의 핵능력이 증가되면서 미국과 중국의 중요한 이익이 침해되는 연쇄효과가 발생하게 되었고, 미국과 중국은 모두 국내정치 상황 혹은 그간의 외교정책 방향으로 볼 때 북핵문제를 최우선으로 다룰 동기가 약했지만 점차 북핵문제와 북한문제를 우선적으로 고려해야 할 문제로 다루게 되었다. 문제는 북핵문제가 동북아 전략 균형의 문제 및 북한의 불확실한 미래와 연결된 지정학의 문제로 발전하면서 미중이 매우 예민하게 반응하게 되었다는 점이다. 미중이 북핵문제와 북한문제를 당사자들 간의 지정학적 경쟁의 이슈로 인식할 때, 북한의 비핵화 및 남북관계 발전 역시 어려움에 봉착할 가능성이 크기 때문이다. 5차 핵실험 이후 북한의 핵, 미사일 능력이 빠르게 발전하면서 미중

²³⁶⁾ “We have said many times that we are prepared to sit down with the DPRK to deal with the issues of nonaggression, of peace on the Korean Peninsula, of joining the international community, of attracting assistance and economic development, providing North Korea is prepared to talk with the rest of the world about responsible approaches to the question of nuclear weaponry and a nuclear program. So they must engage in a discussion about denuclearization. And the immediate need is for them to freeze where they are – to agree to freeze and not engage in any more provocative actions, not engage in more testing particularly, in order to bring countries together and to begin a serious negotiation about the future.” U.S Department of State, Sep 18, 2016. <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2016/09/262067.htm>>. (검색일: 2016.9.18.).

간의 공감대가 전략적 경쟁을 넘어 새로운 합의와 협력으로 이를지기가 향후 사태의 관건이라 하겠다.

다. 김정은 정권 등장 이후 남북관계와 국제정세

김정은 집권 이후 북한은 병진전략을 내세우며 핵무력 건설에 총력을 기울이는 한편, 한국에 대한 도발을 지속하였다. 핵과 미사일 실험을 통해 핵능력을 고도화하면서 한국에 대한 직접적인 핵위협도 병행하였고, 남북 간의 군사적 긴장은 점차 고도화되었다. 북한은 내부 정치 불안정을 해결하기 위해 외부의 군사적 위협을 과장하고, 핵무기 건설의 성과를 보임으로써 정권의 정당성을 강화하고자 한다. 북한은 한반도 비핵화를 추진하는 중국과 지속적으로 관계를 악화시켰고, 현재 중국은 북한에 대한 강경한 국제적 경제제재에 동참하고 있는 실정이다.

한국은 북핵문제와 남북문제를 연동할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었는데, 북한에 대한 경제적 압박과 제재를 주장하면서 남북 경제교류를 하는 것이 정책적 모순인데다 국제적 제재 노력을 약화시킬 가능성도 있기 때문이다. 또한 북한의 핵무기가 실전 배치될 경우 핵무기 공격에 대비하기 위해 억제와 방어의 능력을 향상시켜야 하고 이 과정에서 한미 군사동맹을 강화하는 한편, 한·미·일 안보협력도 도모하게 되었다.

북한의 비핵화를 위해서는 핵 개발의 의지를 강화하는 김정은 정권에 대한 제재를 지속하는 한편, 핵을 포기한 북한이 경제적, 정치적으로 생존할 수 있는 환경을 조성하고 이를 북한으로 하여금 확신시켜주는 것이다. 이는 비단 남북 간의 문제가 아니며 국제정세와 밀접한 관계를 가지고 있다. 중국으로 하여금 경제제재에 참여하게 하는 한편, 미국이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

북한과의 관계 개선에 의지를 보이는 것이 필수적인 조건이다. 그러나 비핵화 이후 북한의 향방에 대해 미중 양국은 지정학적 경쟁 논리에서 다양한 계산을 할 수밖에 없다. 중국은 대북 경제 압박이 정권붕괴 및 한국 주도의 통일로 이어질 것을 두려워하고 있다. 미국은 수차례 비핵화 약속을 어긴 북한이 경제적 이득만을 취하고 핵 개발을 계속할 것을 염려하고 있다. 이러한 상황에서 북핵문제를 통한 남북관계 발전은 매우 어려우며 중장기적으로 북핵문제와 북한문제 모두를 고려한 대안을 미중 양국에게 제시하는 것이 필요하다.

글상자 VII-1 >> 북한의 비핵화 가능성에 대한 전문가 의견

북한이 핵실험을 가속화하는 가운데 북한의 비핵화에 대한 전문가들의 견해는 대체로 부정적이었다. 전문가 10명 중 약 4명(42.9%)은 '북한은 핵능력 증강으로 핵 개발을 지속할 것'이라고 전망했고, 약 3명(27.1%)은 '아무런 비핵화 조치 없이 주변국 및 국제사회에 대한 공세적 관계 개선'(27.1%)이나 '비핵화 대신 핵동결을 내세우며 주변국과의 관계 개선'(27.1%)을 추진할 것이라고 응답했다. 전문가들 사이에서도 보수와 진보성향의 차이가 뚜렷했는데, 보수성향의 전문가들은 '핵 개발 지속'(65.0%)의 부정적 전망을 했고, 진보성향은 '핵 동결을 내세우며 주변국들과의 관계 개선 추진'(40.9%)을 예측했다. 현재 한국과 국제사회는 비핵화를 위해 대북 경제제재를 강화하고 있는데 그 유용성에 대한 전문가들의 반응은 대체로 부정적이었다. '유용하지 않음'으로 본 전문가들은 10명 중 6명(58.6%)에 달했고, '유용'으로 답한 전문가들은 2~3명(27.2%)에 불과하였다. 경제제재의 효과성은 향후 중국의 정책이 핵심적인데, 북중관계에 대해 전문가 10명 중 6~7명(62.9%)은 '현상 유지'될 것이라고 전망하였고, 3~4명(35.7%)은 '상당히 진전'될 것이라고 응답하였다. 비핵화 성공 및 북중관계 경색에 대한 전망은 없었다. 결국 중국의 대북제재 전망에 대해 '제재 완화 혹은 현상 유지'될 것이라고 평가가 다수였다. 전문가 10명 중 약 6명(61.4%)은 '북한의 약화를 우려해 중국의 제재는 완화될 것'이라고 전망했으며, 약 3명(32.9%)은 '대북제재 유지 속에 미중 협력관계 유지'로 응답했다. 이러한 가운데 비핵화를 위한 한국 외교의 문제점으로 전문가들의 대부분은 '독자적인 정책 수단 부재'(70.0%)를 가장 큰 문제점으로 지적했다. 그 외에 '국내의 남남 갈등'(12.9%), '중국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책수단 부재'(8.6%), '미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책수단 부재'(4.3%) 순으로 지적되었다.

5. 향후 전망과 국제정세 활용 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 동북아 강대국 관계의 변화는 남북관계에 직접적이고 막대한 영향을 미쳐왔다. 첫째, 지구적 강대국 관계와 동북아 정세 간의 연계성 및 동아시아 강대국 관계의 변화의 요인이다. 동북아 강대국들인 미국과 구소련, 이후 러시아와 중국은 지구적 차원에서 협력과 경쟁을 벌이는 국가들이다. 이 국가들 간 다른 지역에서의 관계와 논리가 동북아에 투영되고 또한 한반도에도 영향을 미쳤다. 베트남 전쟁이 한반도에 미친 영향이라거나, 유럽에서 시작된 데탕트가 남북관계에 미친 영향이 대표적이다. 냉전의 종식은 말할 나위 없이 한반도의 운명에 막대한 영향을 미쳤다.

둘째, 강대국 간 관계와 남북관계 간의 연계성으로 남북관계는 강대국 관계의 영향을 받기도 하지만, 동시에 한반도의 남북관계 논리가 독자성을 가지고 움직이는 것도 사실이다. 남북관계의 협력과 갈등이 남과 북의 주도로 벌어지며 강대국이 설정한 한계 내에서 다양한 변이를 보인 것이다. 미중이 원했던 남북 간의 데탕트가 결국 이해관계 충돌로 3년 남짓 지속되다가 종결된 것이 대표적 사례이다.

현재 남북관계는 미중 간의 경쟁과 협력 구도, 그리고 지구적 차원에서 벌어지고 있는 국제정세의 변화 모두에 영향을 받고 있다. 지구적 국제정치는 냉전적 대결이 아닌 새로운 이슈와 씨름하고 있다. 환경, 테러, 에너지, 난민, 사이버 안보 등은 모든 국가들이 당면한 이슈이다. 북핵문제는 핵의 비확산이라는 지구적 규범의 문제이기도 하다. 따라서 남북관계 역시 이러한 지구정치의 변화에 큰 영향을 받고 있다. 비단 강대국 국제정치가 아닌 전반적인 글로벌 정치의 변화를 주시하면서 이를 기회로 활용하는 노력이 필요하다.

무엇보다 북핵문제와 한반도 문제는 향후 미중관계의 영향을 압도적

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

으로 받을 수밖에 없다. 미중 양국은 북핵문제 해결에 대해서는 의견 일치를 보이고 있지만, 핵 문제 해결과정에서 북한의 운명, 한미동맹의 강화, 한·미·일 협력 구도 등 다양한 문제에 대해서는 지정학적 경쟁구도 속에서 자국의 이익을 추구하고 있다. 한국은 미중 게임의 논리를 반영하면서도 독자적인 대북정책의 여지를 발견하고 추진해야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

북한은 앞으로 미국 본토에 대한 핵미사일 공격능력을 갖출 때까지 최대한 제재 국면을 버텨내면서 기술 개발에 총력을 기울일 것으로 보인다. 북한이 미국 공격 능력을 갖추게 되면 북핵문제는 비단 한반도 및 주변국에 대한 안보 위협이 아니라 미국에 대한 위협으로 여겨지게 되며 이는 북핵문제의 근본적 성격 변화를 가져온다. 미국은 자국의 안보를 위해 북한에 대한 더욱 적극적인 대책을 마련하게 될 것이다. 한편으로는 선제타격과 같은 군사적 수단 사용을 고려하는 동시에 이를 바탕으로 북한과의 협상을 추구할 가능성도 있다. 군사적 수단과 협상은 분리된 것이 아니며 양자가 상승효과를 낼 수 있기 때문이다.

미국은 2017년 신행정부 출범을 앞두고 있으며, 국내 경제문제와 미국 외교에 대한 국내 비판으로 단기간에 확실한 성과를 내야 하는 압박에 시달릴 것이다. 따라서 미북 간의 핵문제 타결을 위한 협상의 가능성이 더욱 커질 수 있다. 미국은 일단 제재와 억제의 수준을 높이기 위해 동아시아 국가들과의 협력을 강화할 것이다. 한미동맹의 군사적 억제태세를 한층 높이는 한편, 대북제재의 실효성을 위해 중국의 도움을 더욱 종용할 것이다. 만약 북한에 대한 압박이 상당 부분 강화된다면 북한과의 핵포기 협상에서 보다 적극적인 자세를 보일 가능성도 있다.

문제는 이러한 협상이 단순히 비핵화 협상이 아닌 평화체제 협상과 병행될 수밖에 없다는 것이다. 북한은 핵 프로그램 포기가 아닌 핵무기 포기 혹은 축소의 협상으로 인식하여 미국에 대해 많은 요구사항을

제시할 것이다. 미국 역시 북한의 핵무기 포기에 상응하는 보다 근본적인 군사조치를 생각할 수밖에 없고 이는 한국에게 대북 군사태세에서 부담으로 작용할 수 있다. 한국은 지속가능하고, 안정된 평화를 위해 향후 전개될 수 있는 비핵화 협상과 평화체제 협상에 매우 상세한 대비책을 마련해 놓아야 할 것이다. 더불어 주변국의 이익을 반영하면서도 장차 안정된 통일과정에 진입할 수 있도록 국제정세에 대한 예민한 대책도 필요하다.

따라서 한국은 첫째, 북핵문제 해결 및 남북관계 발전의 과제와 미중 간 지정학적 경쟁의 문제를 명확히 구분해야 한다. 북한에 대한 억제와 방어 전략이 부분적으로 미중 간 군사전략 균형에 영향을 미치는 것으로 인식될 수 있지만, 한국은 북핵문제 해결 및 남북관계 발전에 집중하고 있는 점을 부각시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 미중 간 다양한 이슈들 간의 부정확한 연계를 차단하는 것이 필요하다. 중국은 한국 사드배치와 남중국해 문제, 미일 간 미사일 방어체제 구축 문제 등을 연계하여 인식하는 경향을 보이고 있다. 미국 역시 북핵문제 해결을 위한 한중 간 협력 강화를 한국의 전략적 지향의 문제와 연결하여 보는 모습을 표출하기도 하였다. 한국은 한반도 이슈와 지역지정학 이슈를 구별하여 강대국을 설득해야 한다.

둘째, 현재 남북경색 국면에 매몰되지 말고 중장기적 관점에서 대북 정책의 요소들을 재정립해야 한다. 북핵문제는 결국 북한의 미래 문제이며, 한국은 남북관계 발전과 평화공존을 통해 점진적이고 평화적인 통일을 추구해야 한다. 이를 위해서는 북한의 핵포기 이후의 로드맵을 신뢰성 있게 보여주고, 지속적인 신호보내기(signaling)를 해야 한다. 중국은 대북 경제제재에 임하면서 비핵화와 평화체제의 병행 추진안을 내세운 바 있는데, 한국은 이미 오래전부터 양자 간의 관계를 고민해왔다. 주변 강대국보다 더 정확하고 치밀한 병행적이고 복합적인 대안을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

마련해야 한다.

셋째, 북핵문제 이후에도 남북관계에 연관된 다양한 국제정치 문제들이 출현할 것이며, 이는 미중 간 강대국관계의 영향을 받게 될 것이다. 대표적으로 통일의 문제도 마찬가지일 것이다. 한국이 수세적으로 미중관계의 영향을 받을 것이 아니라 보다 적극적으로 미중 간의 전략적 불신을 완화하고 협력을 도모하는 외교전략을 추진해야 한다. 북핵문제 해결 과정 역시 장기적 관점에서 미중관계 발전에 도움이 되는 사안이 되도록 한국이 적극적이고 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

Ⅷ. 종합평가와 시사점 및 정책 방향

신중호·성기영(통일연구원)



본 연구의 목적은 현재의 남북관계를 ‘전환기’적 상황으로 인식하고, 그동안 우리의 대북·통일정책에 영향을 주었거나 남북관계의 발전을 제약해 왔다고 판단되는 내부·외부 환경에 대한 분석 및 평가를 통해 향후 남북관계 발전을 위한 정책 방향을 제시하는 것이다.

본 연구는 먼저, 현 단계의 남북관계가 이전의 ‘전환기’적 상황과는 어떻게 다른지 그 의미를 국내적·국제적·북한내부적 차원으로 구분하여 제시했다. 다음으로 그동안의 대북·통일정책 추진 환경에 대한 SWOT 분석을 통해 남북관계 발전에 가장 큰 영향을 준 것으로 판단되는 5가지 요인-남북 상호 인식, 북핵문제, 남북경협, 남북한 경제·사회 변화, 국제환경 등-을 선정하고, 이들 영향 요인이 남북관계에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석했다.

아래에서는 전환기 남북관계 영향 요인에 대한 종합평가를 통해 시사점을 도출하고, 이를 토대로 향후 남북관계의 발전을 위한 기본 목표와 추진 전략을 제시했다.

1. 종합평가 및 시사점

가. 남북관계 영향 요인 종합 평가

본 연구는 그동안 남북관계에 영향을 주었거나 대북·통일정책을 제약해 온 다양한 내부·외부 환경 요인들에 대한 SWOT 분석을 진행했고, 5가지 영향 요인-남북 상호 인식, 북핵문제, 남북경협, 남북한 경제·사회 변화, 국제환경 등-을 선정했다.

첫째, 남북한체제에 대한 상호 인식 차이는 대북·통일정책 및 남북관계에 영향을 준 요인이다. 역대 남한 정부들의 대북 인식은 ‘적대’와 ‘공존’ 및 ‘포용’ 등이 다양하게 나타났다. 이승만·박정희 정부의 대북

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

인식은 대체로 '적대'로 분류할 수 있고, 전두환 정권은 '적대'와 '공존'이 6:4의 비율로 나타났다. 냉전의 종식과 7·7 선언 등으로 인해 노태우 정부의 대북 인식은 '공존'이 '적대'보다 우세한 것으로 나타났으며, 김영삼 정부의 대북 인식은 '공존'과 '적대' 사이에서 일관성이 결여되는 특징을 보여주었다. 김대중 정부는 북한과의 '협력'에 방점을 둔 '공존'과 '포용'이 우세했으며, 노무현 정부의 대북 인식 역시 '포용'적이었다. 이명박 정부는 북한에 대한 '적대'적 인식이 우세했고, 박근혜 정부 초기의 대북 인식은 '공존'이 우세했으나 4차 핵실험을 계기로 '적대'적 인식으로 전환되었다. 반면, 북한의 대남 인식은 김일성 시대의 '적대'에서 김정일 시대는 '협력'의 대상이자 '대결'의 대상이 공존했으며, 김정은 시기 대남 인식은 '적대'가 우세한 가운데 '공존'의 측면도 일부 나타나고 있다. 이처럼 남북한은 모두 냉전시기에는 상대방을 '적대'의 대상으로 간주하여 상대방 체제를 인정하지 않았으나, 탈냉전 시기에는 냉전의 종식과 국내외 정세 변화 등으로 인해 '공존'의 대상이라는 인식이 증가했다.

남북한의 상대방에 대한 인식이 변화하게 되는 이유 역시 남북한 간에 차이가 존재한다. 먼저, 남한의 경우 대북정책에 가장 중요한 영향력을 행사하는 대통령의 북한관 및 철학관이 대북 인식 변화에 영향을 미쳤고, 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화도 남북한 상호체제에 대한 인식 변화에 중요한 요인으로 작용했으며, 특히 북한의 잇따른 대남 도발 역시 중요한 요인으로 작용했다. 반면, 북한의 경우 사회주의 체제의 특성으로 인해 이데올로기 요인이 대남 인식에 가장 큰 영향을 미쳤고, 국제정세의 급변도 북한의 대남 인식을 변화시키는데 중요한 작용을 했으며, 남북한의 경제력 차이 역시 대남 인식 변화의 중요한 요인이었다.

둘째, 북핵문제는 남북관계에 영향을 미친 핵심적인 요인이다. 다만,

본 연구는 남북관계 경색의 원인이 전적으로 북한의 핵 개발로 인한 핵 비대칭 조건의 형성에 있다는 주장에 대해서는 의문을 제기한다. 즉, 핵 비대칭은 한반도의 불안정 및 남북한 간 갈등과 긴장을 유발하는 중요한 요인이지만, 이 조건만으로는 현재와 같은 남북관계의 심각한 경색국면을 충분히 설명하기 어렵다는 점이다. 오히려 핵 비대칭이라는 구조적 요인뿐만 아니라 행위자 측면의 요인, 즉 남북한 양측의 인식과 전략이 남북관계의 개선 또는 악화에 중요한 영향을 미친다. 특히 북한이 대남관계의 개선과 악화를 대미관계에 비해서 부차적으로 인식한다는 점을 고려할 때, 남북관계는 상당부분 남한의 대북 인식과 전략에 따라 변할 수 있다.

셋째, 개성공단 사업으로 대표되는 남북경협은 오랫동안 남북관계 발전의 모멘텀으로 작용해왔다. 하지만 지난 20여 년 동안 남북경협이 기대만큼 잘 진행되지 못한 가장 중요한 이유는 핵 문제 등 정치군사적 남북관계가 근본적 제약 요인으로 작용했기 때문이다. 또한 경협과 관련된 사업주체들, 즉 남북한 당국과 기업이 가졌던 인식과 사업 추진 방식에도 적지 않은 문제가 있었다. 남측 주체들은 경협의 정치적·제도적 제약과 리스크를 과소평가하고 경제적 사업성은 과대평가하는 편향을 보였고, 북한정권은 경협이 북한사회에 미칠 정치적 파장을 우려해 접촉과 교류를 최소화하면서 외화수입만 챙기려 하였고 경협의 원활한 추진을 위한 제도는 갖추려 하지 않았다. 대외환경의 변화가 남북경협에 불리하게 작용한 측면도 있다. 남한기업의 사업구조가 자본·기술집약 산업으로 고도화되면서 주요 대기업은 대북사업에 관심을 두지 않게 되었고, 북한은 중국경제의 고도성장과 국제 원자재 가격 상승으로 북중교역을 크게 확대할 수 있었기 때문에 과거보다 남북경협을 훨씬 덜 중시하게 되었다. 현재 거의 전면 중단 상태인 남북경협이 다시 재개되려면 한반도 정세의 상당한 변화가 필요하지만, 북한의 핵·미사

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

일 도발 지속과 이에 대한 한국과 국제사회의 대북제재가 여전히 진행되고 있고, 여기에 남한 내부의 '혐북' 인식과 남북한 관계의 장기 경색 국면의 지속 등도 남북경협 재개의 걸림돌로 작용하고 있다.

넷째, 국제환경의 변화는 남북관계에 영향을 미친 매우 중요한 외부 요인으로 작용했다. 한반도의 분단과 남북한 대결 및 북핵문제 등은 모두 한반도에 국한된 문제가 아니다. 한국의 지정학적 위치로 인해 남과 북의 세력관계 변화 및 향후의 한반도 통일 방향은 주변국들에게도 민감한 관심사이다. 한반도 주변국은 동북아지역은 물론 지구적 강대국이라는 점에서 단기적인 지정학적 이익 뿐 아니라 지구적 차원의 전략적 평판과도 직결되어 있다. 특히 북핵문제는 북한이 1990년대 초 한국과 공존을 모색했지만 핵 개발을 통한 생존전략으로 회귀하면서 발생하였다. 구 공산권 국가들이 몰락하고 1990년 한소수교, 1992년 한중수교가 성립되면서 북한은 막대한 생존 위협을 느끼게 되었다. 남북 간 경제 격차가 심화되고 한국의 북방정책으로 북한의 외교적 입지가 약화되면서 북한은 생존을 위해 핵 개발이라는 수단을 찾게 된 것이다. 북한문제의 해결방식으로는 가장 극단적인 수단이며, 한국과 국제사회가 북한문제의 해법을 찾기 전까지 북핵문제는 계속 악화될 수밖에 없는 구조이다.

다섯째, 북한의 경제·사회 변화는 남북관계 발전에 영향을 미치는 외부 환경으로서 향후 정부의 대북·통일정책 추진과정에서 활용할 수 있는 기회 요인이자 동시에 위협 요인으로 작용할 수 있다. 최근 북한에서는 1990년대 중반부터 시작된 사경제활동으로 인한 시장화, 그로부터 발생한 '돈주'와 중간층, 유무선 전화와 같은 정보화의 확산으로 인한 시장화의 촉진, 시장을 둘러싼 남한 문물의 북한내 유입과 유통 등 다양한 변화가 감지되고 있다. 이러한 북한의 경제·사회 변화는 주민들의 대남 인식에 영향을 미치고 있는데, 이는 곧 최근 북한 사회에

형성되고 있는 남한화(한류)를 통해 확인할 수 있다. 남한화는 외부에서 유입되는 남한 상품과 콘텐츠를 접하면서 형성된다. 북한에 유입되는 상품의 90%가 중국산이고 북중 접경지역의 북한 주민들은 중국 TV를 불법으로 시청할 수 있음에도 불구하고 북한 사회에 중국풍은 불지 않고 아이러니하게도 남한풍이 불고 있는 이유는 과거 동일 문화를 향유한 한민족이라는 것이 크게 작용한 것으로 보인다.

북한의 남한화는 시장화에 근원을 두고 있다. 북한 전역에 상설시장과 비상설시장이 확대됨으로써 지불능력이 있는 중간층의 수요를 발생시켰고 외부에서 통제물품인 남한 상품과 콘텐츠를 유입하여 공급할 수 있었다. 유무선 통신을 통한 정보화는 이러한 상품유통을 빠르게 연결시켜 주는 등 시장시스템 형성에 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 남한 상품과 콘텐츠가 북한 주민의 일상생활에 보급되면서 화장, 헤어스타일, 패션, 말투 등에서 남한문화가 퍼져나가는 조짐을 보이고 있다.

여섯째, 남한 내부의 경제·사회 변화 역시 남북관계 발전에 영향을 미치는 내부 환경으로서 향후 정부의 대북·통일정책 추진과정에서 활용할 수 있는 기회 요인이자 동시에 위협 요인으로 작용할 수 있다. 남한사회에서 진행되고 있는 양극화의 심화는 미래의 통일에 심각한 장애요소이다. 양극화의 심화는 개인의 생계해결에 몰두하게 하여 공동체의 과제인 통일에 대한 관심을 줄어든게 하며, 사회갈등을 증가시켜 통일 후 사회통합을 이끌어갈 사회적 역량 축적을 어렵게 한다.

남한 사회의 고령화문제 역시 노인빈곤 문제와 결합되어 노인 자살률을 높이는 심각한 사회·경제적 변인이다. 고령화의 심화에 따른 인구구조의 변화는 통일을 추진하는 과정과 통일 이후의 사회를 새롭게 설계해 나가는 과정에서 산업구조 및 노동시장, 사회복지와 관련된 구체적인 정책들의 수립 과정에 주요하게 영향을 미칠 것이다. 특히, 통일 이전에 통일편익에 대한 인식의 차이를 좁혀나가기 위한 노력은

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

향후 통일 후 통일편익에 대한 분배를 둘러싼 세대 갈등을 최소화할 수 있다는 측면에서 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

우리나라에 체류하는 외국인의 수가 200만 명(전체 인구의 3.9%)이고, 북한이탈주민 역시 3만 명에 이르지만, 아직까지 우리 사회의 통일 논의 구조 속에서 다문화와 관련된 의제는 논의 대상의 범주에 들어있지 못하고 있다. 또한 다문화에 대한 정책적·학문적·시민사회의 관심은 통일문제와 연결되지 못하고 있지만 다문화·이주민의 사회통합의 문제는 탈북민의 사회통합의 문제와 상당부분 교집합적 요소를 가지고 있다.

나. 시사점

전환기 남북관계에 영향을 미치는 다양한 내부·외부 환경 요인들은 우리에게 다음과 같은 시사점을 제기하고 있다.

첫째, 남북한 상호 인식의 차이를 극복하기 위해서는 상호 신뢰 회복이라는 기본에서 출발해야 한다는 점이다. 분단 70여 년 동안, 특히 최근 북한의 핵·미사일 도발 등에 따라 남북한이 '적대'적 인식에서 벗어나지 못하고 있는 상황에서, 상호 '공존'으로 인식을 전환하기 위해서는 가장 우선적으로 북한이 핵·미사일 문제 해결에 대한 진정성 있는 태도 변화를 보여줘야 한다. 하지만 북한이 이미 핵보유를 선언한 상황에서 기존의 방식으로는 비핵화를 달성하기 쉽지 않다는 점에서 좀 더 창의적인 북핵문제 해법이 동시에 모색되어야 할 것이다. 남한 차원에서도 현재와 같은 대북제재 국면은 지속하되 북한이 비핵화에 대한 의지 표명이 있을 경우에는 대화의 가능성을 열어두는 개방적이고 포용적인 자세가 필요하다.

둘째, 핵 비대칭이라는 구조적 요인의 존재에도 불구하고 북핵문제가 남북관계에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해서는 먼저, 향후 남북관계 개선과 교류·협력 중심의 대북 관여정책을 추진할 필요성이 있다는 점이다. 북한과의 대화와 교류·협력을 추진하는 관여정책을 북한 비핵화에 반하는 정책으로 간주할 필요는 없으며, 교류·협력이 아닌 제재와 압박에만 집중할 경우에 북한의 핵·미사일 개발 동기는 더욱 강화될 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 대화·교류·협력을 중시하는 대북 관여정책은 우선 남북 간 갈등과 긴장 완화에 기여할 것이고, 상호 적대적 인식과 불신의 완화를 통한 안보딜레마의 해소에도 기여할 수 있다. 또한 대북 관여정책은 북한 비핵화는 물론 한반도 평화의 안정적 관리에도 기여할 것이다. 경제협력과 같은 교류의 증진은 군사적 분쟁을 방지하는 중요한 요인이며, 이는 핵 비대칭 관계에서도 유효하다.

셋째, 남북관계에서 ‘정경분리’ 원칙을 도입할 필요성이 있다. 대북 제재와 압박 국면에서 개성공단과 같은 남북경협 사업의 재개는 신중해야 하지만, 현재와 같은 ‘전환기’에 처한 남북관계 경색국면에서도 정치적 리스크가 크지 않은 ‘구호 지원’ 사업이나 ‘민생 지원’ 사업 등 인도적 지원 사업은 실행할 수 있다. 이에 대한 남북한 당국 간 지원은 어렵겠지만 UN 산하기구를 비롯한 국제사회와 협력을 모색하는 한편 국내 민간단체의 지원사업을 허용하는 방안을 검토해 볼 만하다. 장기적으로는 남북대화 및 핵협상 재개를 위해 노력하면서 국면 전환 이후 추진할 협력사업 구상을 준비할 필요가 있다. 만약 남북관계가 대화국면으로 전환된다면, 개성공단 사업을 복원하는 것이 우선적 과제가 되어야 할 것으로 보인다. 여러가지 문제가 있었고 결국 중단되었지만 개성공단은 남북경협의 발전 가능성을 보여준 유망한 사업 모델로 평가할 수 있다. 개성공단은 남한 수도권과 인접해 있고 경제특구

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

로서 특별한 제도적 환경을 갖추고 있다는 장점이 있다. 남북관계의 불확실성이 크므로 대화국면으로의 전환 이후에도 대규모 신규 경제의 조기 추진보다는 소규모 시범사업에서 출발해 단계적으로 확대하는 현실주의적 접근이 바람직해 보인다. 또한 북측의 입장을 충분히 고려 하면서 남측의 일방적 주도가 아닌, 남북 양측이 상호 협력하는 사업 관행과 체계를 정착시킬 필요가 있다.

넷째, 미중 전략경쟁과 같은 국제정세의 변화를 기회로 활용할 필요성이 있다. 이를 위해서는 먼저, 북핵문제 해결 및 남북관계 발전의 과제와 미중 간 지정학적 경쟁의 문제를 명확히 구분해야 한다. 또한 현재와 같은 남북 경색 국면에 매몰되지 말고 중장기적 관점에서 대북 정책의 요소들을 재정립해야 한다. 북핵문제는 결국 북한의 미래 문제이며, 한국은 남북관계 발전과 평화공존을 통해 점진적이고 평화적인 통일을 추구해야 한다. 이를 위해서는 북한의 핵포기 이후의 로드맵을 신뢰성 있게 보여주고, 지속적인 신호보내기(signaling)를 해야 한다. 한편, 북핵문제 이후에도 남북관계에 연관된 다양한 문제들이 출현할 것이며, 이는 미중 간 강대국 관계의 영향을 받게 될 것이다. 한국이 수세적으로 미중관계의 영향을 받을 것이 아니라 보다 적극적으로 미중 간의 전략적 불신을 완화하고 협력을 도모하는 외교전략을 추진해야 한다. 북핵문제 해결 과정 역시 장기적 관점에서 미중관계 발전에 도움이 되는 사안이 되도록 한국이 적극적으로 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

다섯째, 최근 북한에서 이루어지고 있는 경제·사회적 변화를 기회로 활용하여 북한 주민의 대남 인식 변화로 연결시킬 필요가 있다. 현재 북한 주민들의 대남 인식이 변화하고 있다는 점은 ‘남조선’을 ‘아랫동네’로, 남한을 ‘적대대상’이 아닌 ‘협력대상’으로, 고향을 버린 탈북민 가족들을 ‘민족반역자’가 아닌 ‘한라산줄기’로 완화하여 부르고 있는

것 등에서 찾아볼 수 있다. 물론 이러한 인식은 아직까지 국경지역과 같은 일부 지역의 소수 주민에서만 나타나는 현상일 수 있다. 하지만 북한은 현재의 시장을 폐쇄하기보다는 오히려 적절히 통제하면서 이용할 것으로 보이기 때문에 북한의 시장화 수준은 점차 높아질 것이고 그로 인해 중간층도 늘어나고 정보화 및 남한화도 지속적으로 심화될 것이다. 따라서 북한의 경제·사회 변화를 통해 주민의 대남 인식을 변화시키기 위해서는 북한의 시장화와 정보화를 촉진시키기 위한 노력이 지속되어야 할 것이다.

여섯째, 남한의 양극화, 저출산, 노인빈곤, 청년실업, 다문화·이주민 등과 같은 남한의 구조적인 사회문제들을 해결하는 과정과 대북·통일 정책을 수립·재정립하는 과정에 대한 교차적 접근이 절실하다. 또한 기존의 통일교육이 구체적인 사회문제와 유리된 안보와 북한 실상 위주로 반복되다 보니 통일교육을 통해 광범위한 통일의 공감대와 추진 동력을 만들기 어려웠다. 따라서 생산적이고 발전적인 남북관계와 통일·대북 정책을 수립하기 위해서는 우리 사회의 구체적인 사회문제들이 통일·북한문제와 어떻게 조응하고 연계되며, 어떻게 해결 방법을 찾을 수 있는가에 대한 인식의 확장과 전환이 필요하다.

2. 전환기 남북관계 발전의 기본 방향 및 추진 전략

본 연구는 전환기에 처한 남북관계의 장기 경색 국면을 타개하기 위해 기존의 대북·통일정책 및 남북관계를 제약하는 영향 요인에 대한 종합평가를 통해 6가지 차원의 시사점-즉, 남북한 신뢰 회복, 대북 관여정책, 국제정세 활용, 정경분리 원칙, 북한의 경제·사회 변화 활용, 한국사회의 통일역량 강화 등-을 도출하였다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

이를 반영하여 본 연구는 “남북한 신뢰회복을 통한 북한의 변화 추동”을 향후 남북관계 발전의 기본 방향으로 설정하고, 이 목표를 달성하기 위한 3대 추진 전략으로 남북관계타개 전략, 북한변화 전략, 통일 기반구축 전략을 제시한다.

가. 기본 방향: 남북한 신뢰회복을 통한 북한의 변화 추동

향후 남북관계 발전의 핵심은 남북한 신뢰회복을 통한 북한의 변화를 추동하는 데에 맞춰져야 한다.

역대 정부의 대북·통일정책에서 신뢰의 중요성이 항상 강조되어 왔고, 한반도 신뢰프로세스 역시 ‘신뢰’라는 무형의 가치에 주목하여 기존의 진보·보수 정권의 대북·통일정책의 장점은 계승하고 단점을 해소하려는 새로운 접근법이다. 비록 북한의 4차 핵실험을 계기로 남북관계는 중대한 전환점을 맞이했고 우리의 대북·통일정책 추진 환경 역시 이전과 다르게 변화했지만, 현재의 남북관계 경색 국면을 타개하고 궁극적으로 통일기반을 구축하기 위해서는 한반도 신뢰프로세스 기조가 지속되어야 한다.

한반도 신뢰프로세스 기조는 남북한 간 ‘신뢰’ 형성을 핵심 정책 목표로 설정하고 있으나 ‘신뢰정책’이 무조건적이고 일방적인 양보나 협상을 의미하지 않는다. 북한의 도발에 따른 신뢰 파기에 대해서는 한국 및 국제사회가 강력한 대응과 함께 상응하는 대가를 치르게 해야 하지만, 신뢰 회복을 위해 대화와 협상의 장으로 유도하기 위한 강제와 압박 역시 중요하다. 따라서 현재와 같은 남북관계의 전환기적 상황에서도 신뢰 회복을 위한 한반도 신뢰프로세스 기조는 지속될 필요가 있고, 북한을 대화와 협상의 장으로 이끌기 위한 대북 억제와 강압

수단 역시 동시에 강구할 필요가 있다.

북한 내부의 변화는 다양한 분야에서 촉진될 수 있고 다양한 방법을 동원해 추진될 수 있다. 전환기 남북관계의 발전을 모색하는 동력이자 수단으로서 북한 내부의 변화를 고려할 때 주요 대상은 일부 기득권 엘리트층이 아니라 북한정권과 일반 주민 전체를 목표로 하는 것이 타당할 것이다. 북한 내부에서 정권붕괴에 준하는 급변사태가 발생하지 않을 것이라는 사실을 전제로 본다면 김정은 정권은 향후 30~40년 이상, 즉 남한에서 6~8명의 대통령이 바뀌는 동안 남북관계의 파트너로 존재하게 될 것이다. 이러한 현실에서 김정은 정권의 대남 인식을 최소한 '적대'에서 '공존'으로 전환할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 김정은 정권의 대남 인식이 적어도 김정일 시대의 그것으로 되돌아가지 않는 한 남북간 교류·협력의 재개를 통한 관계 개선 시도는 사상누각에 그칠 가능성이 크기 때문이다.

북한의 변화를 추동(推動)한다는 것은 변화를 유인(誘引)하는 것 이상의 의미를 가진다. 변화의 유인이 견인 요소(pull factor)를 주동력으로 하여 특정한 시점에 이르기까지 외부작용을 지속한다는 의미라면 변화의 추동은 추진 요소(push factor)를 내부동력으로 삼아 특정한 '시점'이 아닌 특정한 '방향'으로 '지속적으로' 진화하도록 관여(engage)해 나간다는 의미이다. 변화를 추동하기 위해서는 경우에 따라 제재와 압박, 또는 포용과 협력을 번갈아서 또는 동시에 사용해야 할 필요가 있다. 제재는 협력을 이끌어내는 수단, 포용은 압박으로 되돌아가갈 수도 있다는 경고를 포함할 때 북한의 변화를 추동하는 데 더욱 효과적인 정책 수단으로 기능할 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

나. 남북관계의 새로운 패러다임 구축을 위한 3대 추진 전략

남북관계의 새로운 패러다임을 구축하기 위해서는 기존의 대북·통일정책의 장점을 계승하면서도 새로운 내부·외부 환경 변화에도 부응해야 한다. 본 연구는 “남북한 신뢰회복을 통한 북한의 변화 추동”이라는 목표를 달성하기 위한 3대 추진 전략으로 남북관계타개 전략, 북한 변화 전략, 통일기반구축 전략을 제시한다.

(1) 남북관계타개 전략

남북관계의 오랜 경색국면을 타개하기 위해서는 지금과는 다른 창의적인 방식을 통한 해법 마련이 필요하다. 본 연구는 남북관계타개 전략으로 크게 3가지-북한·북핵문제에서 한국의 주도적 역할 강화, 대북 압박 및 관여정책의 병행, 상호의존적 경제협력의 재개 모색 및 제도화 등-를 제시한다.

첫째, 남북관계 경색의 최대 영향 요인이자 핵심문제인 북한·북핵문제의 해결과정에서 한국의 주도적 역할을 강화해야 한다. 남북관계의 전환기를 증장기적 회복탄력성(resilience)을 비축하는 계기로 삼으려면 북핵문제와 북한문제를 미중 간 게임의 논리에만 맡겨둘 것이 아니라 독자적인 남북관계 채널을 활용해 풀어나가기 위한 대응책을 모색해야 한다. 이를 위해서는 ‘북핵’ 문제를 바라보는 데 있어 북핵문제 자체, 또는 군사기술적 차원의 문제를 뛰어넘어 ‘북한’ 문제의 일부로 파악하는 거시적 안목을 필요로 한다.

동아시아지역에서 벌어지고 있는 미중관계의 대결적 국면, 나아가 지구적 차원의 국제정치 환경 변화가 남북관계에 미치는 부정적 영향을 완전히 차단하는 것은 불가능하다. 북핵문제, 나아가 북한문제는

역내 국가, 나아가 동아시아에 이해관계를 가진 기타 국가들에게도 최대의 지정학적 리스크로 부상하고 있기 때문이다.

그러나 그렇다고 해서 남북관계의 진로를 이러한 주변 정세에 맡겨 놓고 남북관계와 국제관계의 상호작용을 구심력의 영역에 묶어두지 못한 채 원심력에 따라가도록 방치한다면 평화통일을 향한 길은 더욱 멀어질 수 밖에 없다. 특히 2016년 현재 남북관계의 현실은 1960년대 말 데탕트와 1990년대 초 냉전 종식이 가져왔던 일시적 남북화해 국면이나 두 차례의 정상회담 이후 도래된 교류·협력의 활성화 국면의 재개를 단시일 내에 기대하기 어려운 상황에 머물러 있다. 다시 말해 남북관계와 국제관계의 상호작용에서 구심력은 약화되고 원심력은 더욱 강화되어 나갈 가능성이 크다는 말이다.

동아시아 지정학의 작동원리 속에서도 남북관계의 독자성을 유지해 나가기 위해서는 북핵문제를 역이용하는 지혜가 필요하다. 북한의 4~5차 핵실험은 역설적으로 미중 양국 모두에게 북핵문제가 자신들의 핵심 이익을 침해할 수 있다는 자각을 확인시키는 계기가 되었다. 이러한 인식을 발판으로 삼아 북핵문제를 다루기 위한 한·미·중 3자협력 구도의 창출에 외교적 노력을 집중해야 한다는 것이다. 미중관계 역시 크게 보면 2013년 신형대국관계 선언 이후 사활적 대결보다는 갈등 관리에 방점을 두고 있는 상황이므로 북핵문제를 고리로 하는 미중 간 전략대화에 한국이 참여할 수 있는 개연성은 열려있다고 할 수 있다.

문제는 한·미·중 간 북핵 해법의 의제를 사드와 같은 억지 및 방어대책에만 국한할 것이 아니라 핵 동결 및 비핵화 로드맵까지 확대할 수 있도록 한국 정부의 역할을 규정해야 한다는 것이다. 물론 한국 정부의 역할을 이렇게 규정한다고 해서 북한이 비핵화 협상 - 또는 그들이 주장하는 '핵군축' 협상 - 에서 한국 정부의 지위를 인정할 지는 현재로서는 비관적이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

그렇기 때문에 핵문제를 바라보는 북한의 인식을 바꾸지 않고서는 북핵문제의 궁극적 해결을 기대하기는 어렵다. 그러나 핵무기에 대한 북한정권의 인식을 바꾸는 것은 상호체제에 대한 인식이나 남북경협에 대한 인식, 사회문화적 변화에 대한 상호 인식 등과 비교되지 않을 만큼 어려운 일이 되어가고 있는 것이 사실이다.

따라서 북한이 핵무기 보유로 인해 고통을 느끼지 않을 수 없는 '채찍'과 함께 북한이 의도하는 핵무기의 효용성을 대체할 수 있는 '당근'이 준비되지 않고서는 비핵화에 대한 북한의 인식을 바꾸는 것은 불가능해졌다. 그러나 1차 북핵위기 당시 1994년 제네바 합의를 통해 시도되었던 '경제-안보'의 등가 교환방식은 이제 효용성을 상실했다. 2차 북핵위기 당시 9·19 공동성명의 '행동 대 행동' 방식 역시 구체성을 결여한 채 북한의 이행의지 부족으로 인해 동력을 잃고 말았다. '경제-안보'가 아닌 '안보-안보'의 교환을 목표로 하는 단계별 이행 프로그램이 필요하다는 말이다.

북핵문제를 다뤄가는 과정에서 한국 정부가 갖고 있는 비교우위는 '채찍'과 '당근'의 두 가지 영역 모두에서 발견될 수 있다. 수동 외교가 아닌 능동 외교, 사후대응 외교가 아닌 사전대응 외교만이 북핵문제의 폭발성을 완화시키고 북핵 해결의 실마리를 평화통일의 디딤돌로 만들어 나가는 마중물이 될 것이다.

둘째, 현재와 같은 대북제재와 압박 기조는 유지하면서도 포괄적인 관여정책을 고려할 필요성이 있다. 북한이 5차 핵실험까지 진행한 시점에서 북한 핵문제를 해결하기 위해 크게 두 가지 방안이 논의될 수 있다. 하나는 현재처럼 국제사회와의 협력과 공조를 통해 강력한 대북 제재를 추구하는 것이고, 다른 하나는 대북 관여정책에 대한 새로운 접근의 하나로 평화적 방식을 통한 북핵문제 해결을 모색하는 것이다. 전자의 경우에는 미국의 '세컨더리 보이콧'이나 중국의 대북 원유 공급

등과 같은 강력한 조치가 필요하지만 현재와 같은 미중관계의 복합성 및 미중 양국의 내부분제에 대한 고려 등으로 인해 대북제재의 효과에 대한 의구심이 완전히 해소되지 못하고 있다. 후자의 경우에는 북한의 핵 개발 포기 가능성이 갈수록 희박해지고 있고, 미중이 자국의 전략적 이해에 기반하여 북핵문제에 대한 ‘담합 혹은 타협’이 이루어질 가능성도 있다는 점에서 우리에게는 딜레마적인 상황이다.²³⁷⁾

결국, 그동안 우리 정부의 대북 압박정책과 관여정책 모두 소기의 목적을 달성하지 못했고 현재 국면에서도 이 같은 상황은 지속되고 있는 딜레마적 상황에서 우리가 고민해야 할 문제는 바로 대북 ‘압박’과 ‘관여’의 조율과 정합성 문제라고 할 수 있다. 이 과정에서 11월 대선 이후 미국의 동아시아 정책과 한반도 정책의 변화 가능성도 염두에 두어야 한다. 북한의 핵·미사일 기술이 빠른 속도로 고도화되면서 미국 차기 행정부의 대북정책은 좀 더 강한 압박을 통해 전면적이고 포괄적인 관여정책으로 전환될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 또한 2017년 중국의 제19차 당대회 준비과정에서 북중관계의 점진적 개선 및 한국의 대선 과정에서 한중관계의 조정 가능성에 대해서도 대비해야 한다. 결국 현재 한국과 국제사회의 공조하에 추진하고 있는 대북제재와 압박은 지속하되, 대북제재의 목표가 북한체제의 붕괴가 아니라 북한을 대화와 협상의 틀로 나오게 하는 것이라는 점을 관련국과 공유할 필요가 있다. 아울러 대북 압박과는 별도로 북한정권 및 체제의 성격을 변화시킬 수 있는 적극적 관여 정책을 추진할 필요가 있는데, 여기에는 북한인권을 통한 압박과 북한내 시장화·정보화 확산을 통한 아래로부터의 변화 등이 포함될 수 있다.

²³⁷⁾ 북한 핵문제 해결을 위한 두 가지 접근 방법에 대해서는 박인휘, “북한 및 중국의 평화협정(체제) 공세 대비를 위한 논리 개발,” pp. 18~22 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

셋째, 전환기 남북관계의 발전을 위해서는 상호의존적 경제협력의 재개를 모색하되 정치적·안보적 리스크를 경감시킬 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 남북관계에서 군사적 수단의 효용성을 낮추고 안정적인 평화를 실현하기 위해서는 상호의존의 정도가 높은 사업 위주로 경제협력을 진행하는 것이 효과적이다. 그러나 개성공단 폐쇄의 결과는 상호의존의 정도가 높은 경협사업이 좌초하게 될 경우 경제적 리스크 또한 배가된다는 사실을 보여주었다. 남북경협 사업을 통한 정치적 기대와 경제적 효용이 상충하는 현실이 드러난 것이다.

개성공단 모델과 같은 남북경협이 어느 시점에서 다시 논의되고 추진될 수 있을지 예측하는 것은 현재 시점에서 불가능하다. 북한 핵능력의 고도화에 따른 정치적 리스크와 ‘개성공단 학습효과’로 인한 중소기업들의 경제적 리스크가 동시에 증가하는 상황이 당분간 지속될 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 향후 남북관계의 개선에 따라 경협사업의 재개가 모색될 경우 이러한 정치적 리스크를 낮출 수 있는 보완장치가 마련되어야만 할 것이다. 박근혜 정부 초기 논의되었던 개성공단의 국제화 모델이나 남·북·중, 남·북·러 3각협력 방식의 경협사업 역시 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 또는 제3국 행위자들이 참여하는 공단운영 위원회 등을 통해 공단 내 노동기준이나 임금지급 방식 등을 국제기준에 부합하는 수준으로 유도하는 방식도 생각해 볼 수 있다.

하지만 4~5차 북핵실험 이후 전개되고 있는 제재 국면의 강화와 한반도 안보 불안 요인의 증가는 단기간 내에 상호의존형 남북경협사업의 재개가 쉽지 않다는 현실을 방증한다. 그럼에도 불구하고 이러한 기간 동안에도 유엔 차원의 제재결의안이 인정하고 있는 교류 및 구호성 사업들이 있는 만큼 이를 적절히 활용하여 남북관계의 끈을 유지하는 방식은 필요하다. 비록 그것이 정부간 직접 대화와 교류, 거래

를 통한 방식이 아니라 국제기구나 민간NGO들을 활용하는 방식이라고 하더라도 무의미한 것은 아니다. 이러한 구호성 지원이나 보건의료, 영유아, 농어촌 환경 개발 등 민생 관련 협력사업들은 북한 주민들에게 김정은 정권의 ‘선행(先核)정책’이 자신들을 먹여살리는 것이 아니라 자본주의적 ‘선경(先經)정책’이 삶의 형편을 보장한다는 사실의 중요성을 전파하는 수단으로 자리잡게 될 것이기 때문이다.

(2) 북한체제 변화 전략

북한체제의 변화를 위해서는 최근 북한에서 나타나고 있는 경제·사회적 변화를 적극 활용해야 한다. 첫째, 북한 내에서 시장주의적 관행의 확산, 시장주의적 사고의 강화와 같은 요인들이 지금과 같은, 또는 지금보다 훨씬 빠른 속도로 진행될 수 있도록 독려하는 것이 필요하다. 이러한 관행과 사고의 확산은 이를 제약하는 정권의 규제가 가해질 경우 저항을 촉발할 수 있는 요인으로 발전해 나갈 가능성이 있다. 그러나 ‘아래로부터의 시장화 (marketization from bottom)’ 현상이 북한 내 일부 신흥 엘리트들의 가치분 소득을 높여주는 수준에 그치고 만다면 이는 평화통일을 지향하는 남북관계에 긍정적 요인보다는 부정적 요인으로 작용할 수도 있다. 중간층 엘리트 그룹의 확대가 대외개방과 남북관계 개선을 통한 경제적 기회의 확산보다는 시장 내부의 독점에만 관심을 갖는, 이른바 ‘분단 기득권층’의 형성으로 이어질 가능성이 없지 않기 때문이다.

둘째, 북한체제의 변화를 위해서는 정보화 확산을 통해 엘리트층을 포함한 북한정권 및 주민들의 인식을 바꿔나가는 일 또한 중요하다. 정보화 물결의 도래로 인해 북한 주민들은 남한지역 소식을 접하는 빈도가 늘어나고 남한의 대중문화를 접하게 되는 사례도 크게 늘고

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

있다. 이는 향후 남북관계 발전과정에서 정서적 이질성의 극복이라는 차원에서 긍정적 요소로 평가할 수 있다. 반대로 부정적 요소들도 존재한다. 예를 들어 탈북민들의 국내 정착 과정에서 불만 요소들이 늘어날 뿐 아니라 일부 탈북민 집단 내부에서조차 ‘위험을 무릅쓰고 가족을 데려와서 남한에서 고생시킬 바에야 돈이나 넉넉히 보내주고 북한에서 살도록 하는 게 낫다’는 인식이 생겨나고 있다는 사실은 남북통합을 지향하는 과정에서 적신호로 작용할 가능성이 크다. 북한 주민들에게 남한이 ‘이상향’까지는 아니더라도 최소한 통일지향적 준거집단이라는 인식이 심어질 때만 한국이 주도하는 평화적 방식의 통일이 실현될 수 있을 것이기 때문이다.

(3) 통일기반구축 전략

남북관계의 발전을 통해 한반도의 통일·통합에 선순환적 연계를 가질 수 있다는 점에서 통일기반을 구축하기 위한 노력은 매우 중요하다. 통일기반구축 전략은 대내적인 차원과 대외적인 차원으로 구분되는데,²³⁸⁾ 최근 남북한의 경제·사회 변화와 국제환경의 변화 등을 적극 활용할 필요가 있다.

대내적인 차원에서 남북관계의 발전을 통한 통일기반 구축을 위해서는 먼저 대북·통일정책 관련 부서들-통일부, 민주평통, 통일준비위원회 등-의 기능과 업무에 대한 효율적인 분장과 함께 상호 유기적인 연계가 이루어져야 한다. 예를 들어, 통일준비위원회는 대북·통일정책과 관련하여 기획단계에서 구체적인 업무분야를 조율하거나 정책 우선순위를 합의하고, 이를 기반으로 통일부는 정책 이행을 위한 구체적인

²³⁸⁾ 대내외적 차원의 통일기반구축에 대해서는 신중호 외, 『통일담론 3.0과 북한 변화 전략』, KINU 통일포럼 15-04 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 45~55 참조.

방안을 마련하며, 민주평통은 이를 대내외에 확산하는 방식이다.²³⁹⁾ 통일공감대 확산 노력이 필요하다.

남북한의 경제·사회 변화 추세를 반영하여 남북한 주민들 간의 상호 적대인식을 해소하려는 노력도 중요하다. 한국 내에서 정보통신 환경의 변화와 다양한 언론매체의 등장으로 인해 국민들의 대북 인식이 복잡화·다양화되었고, 청소년 세대의 대북·통일 인식 역시 갈수록 악화되고 있다는 점에서 기존과 다른 새롭고 실질적인 통일교육의 필요성이 제기된다. 또한 북한내에서 시장화 및 정보화가 확산되고 있다는 점에서 ‘먼저 온 통일’로 인식된 국내 거주 북한이탈주민의 소식이 북한 주민들에게 그대로 전달될 가능성이 높아졌다. 따라서 북한 주민들이 한국 정부의 대북정책에 대한 거부감을 줄이고, 북한내 ‘남한화’를 통한 변화를 촉진하기 위해서는 한국 내부적(inbound) 차원에서 북한이탈주민 지원 정책에 대한 종합적인 분석과 평가가 필요하다.

대외적인 차원에서 통일기반을 구축하기 위해서는 다음을 고려해야 한다.²⁴⁰⁾ 첫째, 한국 주도로 미중에 대한 균형외교와 복합외교를 동시에 추진해야 한다. 미중 전략적 경쟁의 심화는 한반도 통일에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 미중 양국의 이해관계를 한반도 문제와 분리할 필요가 있다. 통일한국이 미중의 이익에도 일치한다는 점을 적극적으로 부각하고 통일된 한반도가 양국의 전략적 협력에 유용하다는 논리를 개발하여 두 강대국을 설득할 필요가 있다. 이를 위해서는 한중협력의 초점을 우선적으로 한반도의 평화와 안정 확보에 집중하도록 해야 한다. 최근 사드 배치 문제를 둘러싼 한중 갈등이 양국의 전체

²³⁹⁾ 이규창, “통일기반 조성 과 법제준비,” 『김정은 체제에 대한 입체적 조명과 통일담론』 (북한연구학회 춘계학술대회, 2014), p. 10.

²⁴⁰⁾ 대외적 차원의 통일기반구축에 대한 자세한 내용은 신중호 외, 『통일담론 3.0과 북한 변화 전략』, pp. 40~50 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

적인 협력관계에 부정적인 영향을 미치지 않도록 관리함과 동시에 상호 신뢰회복을 통해 궁극적으로 한반도 통일문제에 대한 본격적인 논의를 추진해야 한다. 또한 한중 양국이 한반도 통일문제를 본격적으로 협의하는 것에 대한 미국의 의구심을 해소하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 한미 간 다양한 대화 채널을 활용하여 북핵문제 해결과 통일문제의 연관성을 충분히 설명함과 동시에 한중관계의 발전이 한반도 문제 해결에 기여할 수 있음을 강조할 필요가 있다.

북핵문제 해결을 위한 한·미·중 3자 전략대화를 추진하고 남·북·중관계의 선순환을 추구하는 복합외교도 필요하다. 한·미·중 3자 협의를 통해 북핵·북한문제에 대한 공감대를 마련함과 동시에, 현재와 같은 대북제재와 압박국면을 유지하면서도 어떠한 조건과 상황에서 대북 관여정책으로 전환할 것인지에 대한 협의를 한국이 주도해야 한다. 중국과는 한반도의 평화와 안정에 대한 공감대를 확인함과 동시에 한중관계와 남북관계의 선순환을 추구할 수 있는 전략적 연계 방안에 대한 논의를 시작해야 한다.

둘째, 통일외교 및 통일공공외교를 강화해야 한다. 주변 강대국은 물론 유엔 회원국 전체를 대상으로 북핵·북한문제 해결을 위한 국제협력과 공조를 강화하고, 통일에 대한 국제사회의 이해와 협조를 확보해야 한다. 이 과정에서 양자 및 다자외교와 같은 다양한 외교채널을 적극적으로 활용해야 한다. 또한 한반도 통일에 대한 국제 협력 네트워크 형성을 위한 통일공공외교를 확대해야 한다. 이를 위해 공공외교에 통일을 접목시키고, 통일공공외교 수행을 위한 다양한 매체와 방식을 개발하고, 역내의 다양한 다자안보협력기구 등을 적극적으로 활용해야 한다.²⁴¹⁾ 통일공공외교의 대상을 해외 차세대 지도자와 청소년 및 재외

²⁴¹⁾ 황병덕 외, 『한반도통일 공공외교 추진전략(II): 한국의 주변4국 통일공공외교의

동포 등으로 확대할 필요성이 있고,²⁴²⁾ 특히 정책결정에 직·간접적으로 참여하는 전문가그룹을 대상으로 하는 ‘정책공공외교’를 강화할 필요성이 있다. 이밖에도 북한인권 문제를 남북관계의 발전과 통일문제에 대한 국제 공감대 확산과 연계하는 전략이 필요하고, 국제사회에 통일편익을 제시하거나, 다자 및 양자협력 관계를 구축하는 것 역시 매우 중요하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

실패 연구(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 313~315.

²⁴²⁾ 박종철 외, 『평화통일원칙에 대한 공감대 확산 전략』 (통일부 정책연구용역보고서, 2015), p. 44; 신중호 외, 『중국동북3성지역에 대한 정책공공외교 강화방안』 (외교부 정책연구용역보고서, 2016) 참조.

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕·송종환. 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 고일동·김상기·이재호. 『남북한 교역구조의 변화와 정책적 시사점』. 서울: 한국개발연구원, 2009.
- 김계동. 『남북한체제통합론』. 서울: 명인문화사, 2006.
- 김문조. 『한국사회의 양극화: 97년 외환위기와 사회불평등』. 서울: 집문당, 2008.
- 김병연·양문수. 『한경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2012.
- 김석진. 『북한 외화벌이 추세와 전망』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김찬구. 『아 평양아: 한 재미교포의 16년간 북한사업 체험기』. 서울: 비봉출판사, 2005.
- 김형기. 『남북관계변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 20년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회, 2016.
- 대한민국 국방부. 『2014 국방백서』. 대한민국 국방부, 2015.
- 문종열. 『금강산 사업 집행평가』. 서울: 국회예산정책처, 2005.
- 민무숙 외. 『청소년의 다문화수용성 조사 연구』. 서울: 여성가족부, 2012.
- 박명규 외. 『2015 통일인식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원,

- 2016.
- _____. 『2008 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008.
- 박종철 외. 『평화통일원칙에 대한 공감대 확산 전략』. 통일부 정책연구용역보고서, 2015.
- 백학순. 『박정희 정부와 전두환 정부의 통일·대북정책 비교』. 성남: 세종연구소, 2014.
- _____. 『이명박 정부의 대북정책 2008~2012』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 서대숙 지음. 서주석 옮김. 『북한의 지도자 김일성』. 서울: 청계연구소, 1989.
- 서재진. 『북한의 사회심리 연구』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 신종호 외. 『통일담론 3.0과 북한 변화 전략』. KINU 통일포럼 15-04. 서울: 통일연구원, 2015.
- 신종호 외. 『중국동북3성 지역에 대한 정책공공외교 강화방안』. 외교부 정책연구용역보고서, 2016.
- 송현욱. 『북한 주민의 대남 인식과 외부정보통제변화 추이: 북한이탈 주민 면접조사를 통한 추론』. 통일부 신진연구자 연구용역보고서, 2011.
- 안상수 외. 『국민다문화 수용성 조사 연구』. 서울: 여성가족부, 2015.
- 앤서니 기든스. 김미숙 외 옮김. 『현대사회학』. 서울: 을유문화사, 2001.
- 양계민·정진경. 『사회통합을 위한 청소년 다문화교육 활성화 방안 연구』. 서울: 한국청소년정책연구원, 2008.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 울리히 벡 지음. 홍성태 옮김. 『위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여』. 서울: 새물결, 2006.

- 토마 피케티 지음. 장경덕 옮김. 『21세기 자본주의』. 서울: 글항아리, 2015.
- 이삼식 외. 『저출산, 고령화와 사회갈등』. 대통령직속 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2011.
- 이종석. 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 고양: 개마고원, 2014.
- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙books, 2008.
- 장명봉 편. 『최신 북한법령집: 북한법연구회 창립 20주년 기념 자료집』. 서울: 북한법연구회, 2013.
- 조동호 편. 『공진을 위한 남북경협 전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 지그문트 바우만 지음. 안규남 옮김. 『왜 우리는 불평등을 감수하는가』. 파주: 동녘, 2014.
- 카를 만하임 지음. 이남석 옮김. 『세대 문제』. 서울: 책세상, 2013.
- 통일부 정책협력과. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부, 2013.
- 통일부. 『남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『월간 남북교류협력동향』. 서울: 통일부, 각호.
- 통일원. 『통일백서 1994』. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 『노태우대통령 통일·대화분야 연설집』. 서울: 통일원 남북대화사무국, 1991.
- 하영선·전재성·박원근·조동호. 『신대북정책 제안: 신뢰 프로세스의 진화를 위하여』. 서울: 동아시아연구원, 2013.
- 한건수. “한국사회의 다문화주의의 혐오증과 실패론.” 『다문화와 인간』. 제1권 1호, 2016.
- 한국개발연구원. 『남북한 경제관계 발전을 위한 기본구상』. 서울: 한국개발연구원, 1991.

- 합동작전본부 군정위연락단 편. 『군사정전위원회편람 제8집』. 서울: 합동참모본부, 2010.
- 허종호. 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』. 평양: 사회과학원 출판사, 1975.
- 홍 민 외. 『북한 전국 공식시장 현황과 사회변화』. 2016 KINU 국내학술회의 자료집, 2016.12.9.
- 황병덕 외. 『한반도통일 공공외교 추진전략(II): 한국의 주변4국 통일 공공외교의 실태 연구(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2013. 제2자연과학출판사. 『기업관리운영용어- 1000』. 평양: 제2자연과학출판사, 2006.
- KOTRA. 『북한의 대외무역동향』. 서울: 대한무역투자진흥공사, 각연도.
- Booth, Ken and Nicholas Wheeler. *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. Palgrave Macmillan, 2011.
- Ford, Lindsey, Zachary Hosford, and Michael Zubrow. *US-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature*. CNAS, April 2009.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Jackman, Mary R. and Robert W. Jackman. *Class Awareness in the United States*. Berkely: University of California Press, 1983.
- Jervis, Robert. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1984.
- Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi. *Addressing U.S.-China*

Strategic Distrust. John L. Thornton China Center Monograph Series Number 4. Washington, DC: Brookings Institution, March 2012.

Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company, 2003.

OECD. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. May 21, 2015.

Russett, Bruce and John Oneal. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

Smith, Hazel. *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea*. Washington, D.C.: United States Institute Peace Press, 2005.

Waltz, Kenneth N. and Scott D. Sagan. *The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate*. Third Edition. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

2. 논문

강성윤. “남북관계와 북핵문제.” 『통일논총』. 제4집, 2005.

구갑우·최완규. “북한의 동북아 지역정책.” 이수훈 편. 『북한의 국제관계와 동북아 국제질서』. 서울: 한울아카데미, 2011.

권영승·이수정. “글로벌·다문화 사회의 통일의식: N세대 대학생을 중심으로.” 『현대사회와 다문화』. 제1권 2호, 2011.

김갑식. “세계화·정보화와 북한의 국가정체성 - ‘주체 사회주의’의 지

- 속과 변화.” 『통일정책연구』. 제13권 2호, 2004.
- 김계동. “남북한 외교정책 비교: 의존적 동맹외교와 교차적 평화외교.”
 체제통합연구회 편. 『남북한비교론』. 서울: 명인문화사, 2006.
- 김고중. “정주영 현대그룹 회장의 대북 경험사업.” 『관훈저널』. 통권
 제136호, 2015년 가을.
- 김근식. “남북관계와 통일.” 장달중 편. 『현대북한학강의』. 서울: 사회
 평론, 2014.
- 김도형·최중건. “북한의 국제경제 세계관 분석: 이미지 이론을 중심으
 로.” 『한국과 국제정치』. 제28권 4호, 2012.
- 김병로. “탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한 주민의 대남 인식 변
 화.” 『통일과 평화』. 6집 2호, 2014.
- 김병연. “남북경협의 기능주의와 실용주의.” 『통일, 평화, 그리고 실용
 주의』. 서울대학교 통일연구소 창립 2주년 기념 학술회의 자료
 집, 2008.
- 김병조. “한국인의 통일 인식 2007~2015: 세대별 격차와 세대내 분
 화.” 『통일과 평화』. 7집 2호, 2015.
- 김상기. “남북관계에 대한 파급영향.” 정성윤 외. 『북한 핵 개발 고도화
 의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김석진. “남북관계의 미래와 남북경협 추진방향.” 서울사회경제연구소
 편. 『한국경제의 새로운 지향과 개혁과제』. 파주: 한올아카데
 미, 2015.
- _____. “북한 무역통계: 해설과 평가.” 한국은행 경제연구원 편. 『통계
 를 이용한 북한 경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014.
- _____. “대북지원 및 남북경협의 부문별 우선순위와 지원정책 방향.”
 『KDI 북한경제리뷰』. 8월호, 2012.
- _____. “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망.” 서울대학교 경제학과
 박사학위 논문, 2002.

- 김연철. “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환.” 『북한연구학회보』. 제10권 제1호, 2006.
- 김영희. “북한의 사금융 형성과 발전.” 『월간 북한』. 통권 527호, 2015.
- 남광규. “북핵문제와 남북관계: 6자회담과 남한의 역할.” 『통일전략』. 제5권 1호, 2005.
- 마상윤. “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 박상진. “북한의 양강도 해산시장 리뷰.” 『KDB 북한개발』. 통권 4호, 2015.
- 박인휘. “대북 인식 및 정책의 새로운 패러다임 모색.” 『한반도 위기구조와 통일·평화담론의 재구성』. 북한연구학회 춘계학술회의, 2016.
- _____. “북한 및 중국의 평화협정(체제) 공세 대비를 위한 논리 개발.” 통일연구원 위탁과제(내부자료), 2016.
- _____. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 방인혁. “김일성 시대 북한의 대남 인식 변화 연구.” 『김정은체제와 한반도 정세』. 북한연구학회 춘계학술회의, 2012.
- 백성호. “김일성 사후 북한 외교노선의 변화와 대외관계의 특징: 1995년부터 2004년까지 『로동신문』의 사설분석을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제45집 4호, 2005.
- 변종현. “20대의 통일의식과 대학 통일교육의 과제.” 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
- 서동구. “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마.” 『통일정책연구』. 제23권 2호, 2014.
- 서재진. “이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.

- 양문수. “새 정부의 대북정책 어떻게 할 것인가: 경제협력 분야를 중심으로.” 『동향과 전망』. 87호, 2013.
- 엄상윤. “북핵문제와 남북한 관계의 상관성.” 송대성 외. 『북핵문제: 국제관계와 비핵화 방안』. 성남: 세종연구소, 2014.
- 우승지. “김정일 시대 북한의 국제관계론 이해를 위한 시론.” 『국제정치논총』. 제47집 4호, 2007.
- 윤대규·임을출. “동북아 안보레짐: 북한의 국제법적 인식과 대응.” 『현대북한연구』. 제13권 3호, 2010.
- 이규창. “통일기반 조성의 법제준비.” 『김정은 체제에 대한 입체적 조명과 통일담론』. 북한연구학회 춘계학술대회, 2014.
- 이내영. “한국인의 통일의식의 결정요인: 새로운 분석모델의 모색.” 『평화연구』. 제22권 제1호, 2014.
- 이동률. “1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 이 석. “남북교역의 변화와 남북관계 경색의 경제적 배경.” KDI 정책포럼 212호, 2009.
- 이수정. “다문화주의가 통일에 말걸기.” 『KDI 북한경제리뷰』. 10월호, 2010년.
- 이수훈. “‘제2판’ 급변사태론에 대한 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』. 제27권 4호, 2011.
- 이승만. “국회 제1회 정기회의 개회식 치사.” 『대통령 이승만 박사 담화집』. 서울: 공보처, 1953.
- 이우영. “통일준비로서의 사회문화교류.” 『통일준비, 어디까지 왔나』. 교육복지연구원 주최 세미나, 2016.6.14.
- 이정우. “북한의 재래식 군사력 평가와 대남 군사위협 변화.” 『현대북한연구』. 제17권 2호, 2014.
- 이종석. “정경분리의 여건조성과 정책과제.” 민족통일연구원 편. 『대북

- 정경분리 정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가. 서울: 민족통일 연구원, 1998.
- 이주철, “북한 주민의 외부접촉과 대남 인식 변화.” 『아세아연구』. 제 27권 3호, 2014.
- 임동원. “김대중의 통일 철학과 햇볕정책.” 한반도평화포럼 지음. 『통일은 과정이다』. 서울: 서해문집, 2015.
- 장경섭. “세계의 한국화? 반영(反映)적 지구화 시대의 압축적 근대성.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』. 2010.
- 전재성. “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명.” 『통일정책연구』. 24권 1호, 2015.
- _____. “네트워크 이론의 관점에서 본 북핵문제와 6자 회담.” 국가안보전략연구원. 『국제문제』. 14권 2호, 2014.
- _____. “외교대전략으로서 북방정책.” 강원택 편. 『노태우 시대의 재인식』. 서울: 나남, 2012.
- _____. “동아시아 냉전해체와 한국 민주주의 : 6월 항쟁과 북방정책.” 정근식 편. 『탈냉전과 한국의 민주주의』. 서울: 선인, 2011.
- _____. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』. 22권 1호, 2006.
- _____. “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석.” 『국제정치논총』. 제45집 3호, 2005.
- _____. “盧泰愚 行政府의 北方政策 決定要因과 變化過程 分析.” 『세계정치』. 24호, 2001.
- 전태국. “통일의식의 변화와 권력 엘리트의 영향.” 한독사회학회 엮음. 『독일 통일과 동독 권력 엘리트: 남북통일への 합의』. 서울: 한울아카데미, 2011.
- 정은미. “북한 한류 연구의 배경, 정보순환, 해석에 대한 비판적 고찰.” 『북한경제리뷰』. vol. 13, no. 12. 2011.

- 조동준. “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 조성렬. “북핵문제 외교적 해법의 실패원인과 시사점: 6자회담의 재평가와 재개 논의를 중심으로.” 『국제관계연구』. 제19권 2호, 2014.
- 조윤영. “북핵 위기와 비핵·개방·3000의 대북정책.” 『정치정보연구』. 제12권 1호, 2009.
- 최완규. “통일담론의 두 가지 패러다임.” 북한연구학회 기획·박순성 편저. 『통일논쟁』. 서울: 한올아카데미, 2015.
- 최우선 외. “통일 인식 차이의 원인: 합리주의적 설명.” 『아세아연구』. 제59권 3호, 2016.
- 하영선. “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아 연구원, 2015.
- 함택영. “북한 군사력 및 군사위협 평가 재론.” 『현대북한연구』. 제7권 3호, 2005.
- _____. “남북한의 군사력: 사실과 평가방법.” 『국제정치논총』. 제37집 1호, 1997.
- 홍순직. “경영자의 시각에서 본 개성공단: 개성공단 입주기업 설문조사를 중심으로.” 김병로·김병연·박명규 외. 『개성공단』. 과천: 진인진, 2015.
- 황지환. “남북정상회담과 북핵문제: 한반도 리더십 변수의 재검토.” 『국제관계연구』. 제18권 1호, 2013.
- 김일성. “사회주의의 완전한 승리를 위하여.” 『김일성저작집 40』. 평양: 조선로동당출판사, 1986.
- _____. “조선로동당과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대

- 하여.” 『김일성저작집 26』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. “조국통일위업을 실현하기 위하여 혁명력량을 백방으로 강화하자.” 『김일성저작집 18』. 1982.
- _____. “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 『김일성저작집 15』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐 경축대회에서 한 보고.” 『김일성저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- 김정일. “인민생활을 더욱 높일데 대하여.” 『김정일선집 8』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “사회주의건설의 력사적교훈과 우리 당의 총로선.” 『김정일선집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 조선노동당출판사, “사회생활의 모든 분야에서 비사회주의적 현상을 철저히 없앨데 대하여.” 『간부용학습제강』. 주체99(2010).9.
- Beardsley, Kyle and Victor Asal. “Winning with the Bomb.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 53, no. 2. 2009.
- Bell, Mark S. and Nicholas L. Miller. “Questioning the Effect of Nuclear Weapons on Conflict.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 59, no. 1. 2015.
- Bentson, V. A. “Beyond the Nuclear Family : The Increasing Importance of Multigenerational Bonds.” *Journal of Marriage and Family*. vol. 63. 2001.
- Gartzke, Erik and Dong-Joon Jo. “Bargaining, Nuclear Proliferation, and Interstate Disputes.” *Journal of Conflict Resolution*. vol 53, no. 2. 2009.
- Glaser, Charles L. “The Security Dilemma Revisited.” *World Politics*. vol. 50, no. 1. 1997.

- Haggard, Stephan and Marcus Noland. "The Microeconomics of North-South Korean Cross-border Integration." *International Economic Journal*. vol. 26, no. 3. September 2012.
- Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics*. vol. 30, no. 2. 1978.
- Kelly, Robert E. "Security Theory in the 'New Regionalism'." *International Studies Review*. vol. 9. 2007.
- Lee, Jin Myoung. "Is Liberal Peace Likely in Nuclear Asymmetry?" *Korean Journal of International Studies*. vol. 13, no. 1. 2015.
- Li, Quan and Adam Resnick. "Reversal of Fortunes: Democracy, Property Rights and Foreign Direct Investment Flows in Developing Countries." *International Organization*. vol. 57, no. 1. 2003.
- Maoz, Zeev. "The Effects of Strategic and Economic Interdependence on international Conflict Across Levels of Analysis." *American Journal of Political Science*. vol. 53, no. 1. 2009.
- Mead, Walter Russell. "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers." *Foreign Affairs*. May/June 2014.
- Mearsheimer, John J. "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe." *International Security*. vol 9, no. 3. 1984.
- Rauchhaus, Robert. "Evaluating the Nuclear Peace Hypothesis: A Quantitative Approach." *Journal of Conflict Resolution*. vol. 53, no. 2. 2009.

- Riley, M. W. "On the Significance of Age in Sociology." *Social Change and the Life Course, Vol. 3, Social Structures and Human Lives*. M. W. Riley with B.J. Huber and B. B. Hess. eds. Newbury Park: Sage Publications, 1988.
- Sagan, Scott D. "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb." *International Security*. vol. 21, no. 3. 1996/1997.
- _____. "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons." *International Security*. vol 18, no. 4. 1994.
- Snyder, Glenn. "The Balance of Power and the Balance of Terror." *Balance of Power*. ed. Paul Seabury. San Francisco: Chandler, 1965.
- United Nations Humanitarian Team. "2016 DPR Korea: Needs and Priorities." New York: United Nations, 2016.
- Waltz, Kenneth N. "Nuclear Myths and Political Realities." *American Political Science Review*. vol. 84, no. 3. 1990.
- Wendt, Alexander. "Constructing International Politics." *International Security*. vol. 20, no. 1. 1995.

3. 기타

- 『경향신문』.
- 『국민일보』.
- 『뉴시스』.
- 『데일리NK』.
- 『로동신문』.

『매일경제』.

『문화일보』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

Korea JoongAng Daily.

통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

OECD Statistics. <<http://stat.OECD.org>>

U.S. Department of State. <<http://www.state.gov>>.

UN Comtrade database. <<http://comtrade.un.org>>.

통일부 고위당국자 C 인터뷰. 2016.5.29.

통일부 전 고위당국자 K 인터뷰. 2016.6.4.

통일부 전 고위당국자 S 인터뷰. 2016.7.28.

홍양호 전 통일부차관·김용현 동국대 교수 자문회의. 2016.8.29.

탈북민 K씨 인터뷰. 2015.12.14.

조선민주주의인민공화국 상업지시 제48호. “위대한 령도자 김정일 동지께서 농민시장을 사회주의경제관리와 인민생활에 필요한 시장으로 잘 운영하도록 방향전환할데 대하여 주신 방침을 철저히 관철할데 대한 내각지시 제24호(2003.5.5)를 정확히 집행할데 대하여.” 2003년 5월 20일.

남북정상회담 준비기획단. “2007 남북정상회담 합의 해설자료.” 남북 정상회담 준비기획단, 2007.10.4.

법무부 출입국·외국인정책본부 보도자료. “체류외국인 200만 시대 진입, 향후 5년 내 300만 명 전망.” 2016.7.27.

통계청. “장래인구추계: 2010년~2060년.” 사회통계국 인구동향과, 2011.12.7.

UN Security Council Resolution 2270. 2 March 2016.

부록: 전환기 남북관계 전문가 설문조사

홍순직·신종호(통일연구원)



1. 조사설계

가. 조사목적

본 조사는 남북관계와 통일문제 및 국제정치 관련 전문가를 대상으로 진행한 설문조사 결과이다. 이번 조사의 목적은 기존의 대북·통일정책에 대한 성과와 한계를 평가하고 향후 전망과 시사점을 도출함으로써 문헌 조사와 담론분석이 갖는 한계를 보완하고 본 연구의 객관성 및 중립성을 확보하는 데 있다.

나. 조사방법

(1) 조사대상 : 남북관계와 통일문제 및 국제정치 관련 전문가 80여 명

- 학계와 연구계, 관계(고위직 은퇴자 포함)와 산업계, 북한이탈 주민 등을 패널로 선정
- 분야별로는 정치·외교·안보 및 경제·사회 분야 전문가를 총망라, 보수·중도·진보성향의 균형된 시각을 반영

(2) 조사방법 : 설문 및 직접 인터뷰 방식을 병행

- 1차 설문조사: 전문가 80여 명을 대상으로 주요 현안에 대한 인식과 원인 및 문제점, 전망 등에 대해 포괄적으로 설문조사 실시
- 2차 심층 면접조사: 1차 설문결과와 응답자 가운데 약 20~30명을 대상으로 1차 설문조사 결과에 대한 원인과 문제점, 향후 전망과 발전 전략을 중심으로 심층조사를 실시

(3) 조사시기 : 2016년 7월~8월 중

(4) 조사도구 : 구조화된 조사표(Structured Questionnaire)

○ SPSS 프로그램을 활용한 기술적 통계분석

다. 조사내용

- (1) 남북한 상호 인식 차이와 남북관계에 대한 영향
- (2) 북핵문제와 남북관계에 대한 영향
- (3) 남북경협에 대한 남북한 상호 인식과 정책
- (4) 남북한 경제·사회 변화와 남북관계에 대한 영향
- (5) 국제환경 변화와 남북관계에 대한 영향
- (6) 한반도 신뢰프로세스 및 대북정책 방향

2. 결과 집계표

(1) 남북한 상호 인식 차이와 남북관계에 대한 영향

○ 남한 정부의 대북 인식

1. (이승만 정부의 대북 인식) 전문가들의 절대 다수(98.6%)는 이승만 정부의 대북 인식에 대해 '적대'로 평가하였다. '공존'(1.4%)이라고 응답한 비율도 극소수 존재하였다. 적대라는 평가가 절대다수인 이유는 '공산주의자는 악'이라는 이 대통령의 반공주의 대북 인식과 '북진통일'의 통일대북정책, 북한의 실체 불인정과 '실지(失地) 회복의 대상'으로의 인식, 집권 기간의 6.25 전쟁 발발 등에 기인한 것으로 평가된다.

성향별로는 큰 차이가 없었지만 중도·보수 성향의 전문가들은 모두 '적대'로 평가한 반면, 진보에서는 '공존'이란 인식을 가진 사람도 극소수(4.5%) 존재하였다.

표 1 ▶ 이승만 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	69	98.6	95.5	100.0	100.0
공존	1	1.4	4.5	0.0	0.0
포용	0	0.0	0.0	0.0	0.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

2. (박정희 정부의 대북 인식) 전문가의 상당수(74.3%)가 박정희 정부의 대북 인식에 대해 '적대'로 평가하였으며 '공존'(25.7%)도 다수 존재하였다. 이승만 정부보다 공존의 응답 비율이 높아진 것은 북한을 정치적 실체로 인정하는 '8·15 평화통일구상' 발표(1970)와 '7·4 공동성명' 채택(1972) 등 대화 제의 등에 따른 것으로 해석된다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전문가 10명 중 7~8명이 '적대'로 응답했으나, '적대'로 응답한 전문가들 중에서는 진보(77.3%)가 보수(70.0%)보다 응답 비율이 다소 높았다.

표 2 박정희 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	52	74.3	77.3	75.0	70.0
공존	18	25.7	22.7	25.0	30.0
포용	0	0.0	0.0	0.0	0.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

3. (전두환 정부의 대북 인식) 전문가 10명 중 6명 이상(62.9%)이 전두환 정부의 대북 인식에 대해 '적대'로 평가하였으며 '공존' (37.1%)이란 응답도 다수 존재하였다. 전두환 정부가 이승만·박정희 정부보다 공존의 응답 비율이 높게 나온 것은 아웅산 테러에도 불구하고 김일성을 '조선민주주의인민공화국 주석'이라고 공식 호칭하면서 정상회담을 제의하고 특사교환까지 추진한 점, 남북 체육회담과 경제회담 및 적십자회담 등과 같은 대화 개최를 제의했다는 점이 반영된 것으로 평가된다.

성향별로는 보수와 진보 간의 구분 없이 '적대'라는 평가가 우세하나, '적대'라고 응답한 전문가들 중에서는 다소 차이가 존재한다. 전문가 10명 중 보수는 7~8명(75.0%)이, 진보는 6명(59.1%)이 '적대'로 나타났다. 이승만·박정희·전두환 정부 모두 '포용'이라고 응답한 전문가는 없었다.

표 3 전두환 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	44	62.9	59.1	57.1	75.0
공존	26	37.1	40.9	42.9	25.0
포용	0	0.0	0.0	0.0	0.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

4. (노태우 정부의 대북 인식) 전문가의 상당수(74.3%)가 노태우 정부의 대북 인식에 대해 ‘공존’으로 평가하였으며 ‘포용’(14.3%)과 ‘적대’(11.4%)라는 응답자도 존재하였다. 이전 정부에 비해 ‘공존’과 ‘포용’이란 응답률이 크게 높아진 것이 특징적이다. 이는 노태우 정부가 북한을 ‘동반자’, 남북관계를 ‘국가 대 국가’로 규정하였을 뿐만 아니라, ‘7·7 특별선언’(1988)을 통해 남북교역의 문호 개방 선언과 민족 내부 거래로 간주한 점, 민족 개념의 한민족공동체 통일방안 제시 등에 따른 것으로 평가된다. 실제로 남북한은 1991년에 UN 동시 가입과 한반도 비핵화공동선언 및 남북기본합의서 합의 등의 성과를 거두었다.

성향별로는 보수와 진보 간의 큰 차이 없이 전문가 10명 중 7~8명(67.9~85.0%)이 ‘공존’으로 응답했다. 다만 보수성향(85.0%)이 진보성향(72.7%)에 비해 공존이란 응답률이 다소 높게 나타났다.

표 4 노태우 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	8	11.4	13.6	14.3	5.0
공존	52	74.3	72.7	67.9	85.0
포용	10	14.3	13.6	17.9	10.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

5. (김영삼 정부의 대북 인식) 전문가 10명 중 약 7명(68.6%)은 김영삼 정부의 대북 인식에 대해 ‘공존’으로 평가하였으며 ‘적대’(30.0%)라고 응답한 비율도 상당수 존재하였다. 노태우 정부에 비해 ‘적대’ 응답률은 크게 증가한 반면 ‘포용’ 응답률이 감소한 것이 특징적이다. 이는 김영삼 정부의 대북정책이 집권 초반과 후반에 일관성이 약화되어 정책에 혼선이 있었기 때문으로 평가된다. 다시 말해 취임사(1993.2)에서는 “어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없다”고 언급하면서 ‘민족우선론’을 내세웠고 1994년 남북정상회담에 합의했음에도 불구하고 회담 파트너가 될 김일성의 조문을 불허한 점, 1995년 북한 고난의 행군시기에 “쌀을 사서라도 주겠다”고 언급한 이후에도 북한체제 붕괴론을 자주 언급하면서 북한의 반발을 초래한 점 등이 반영된 것으로 평가된다. 성향별로는 큰 차이가 없으나, 진보성향의 전문가들은 적대(진보 36.4% > 보수 15.0%)에 대해, 보수성향은 공존(진보 63.6% < 보수 80.0%)에 대한 응답률이 상대적으로 높게 나타났다.

표 5 >> 김영삼 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	21	30.0	36.4	35.7	15.0
공존	48	68.6	63.6	64.3	80.0
포용	1	1.4	0.0	0.0	5.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

6. (김대중 정부의 대북 인식) 전문가 10명 중 약 9명(88.6%)은 김대중 정부의 대북 인식에 대해 '포용'으로 평가하였으며, '공존'(10.0%)과 '적대'(1.4%)에 대한 응답률은 낮게 나타났다. 이는 김대중 정부의 대북정책이 햇볕정책(화해·협력 정책)이고, 대북정책 3대 원칙으로 북한의 무력도발 불용과 흡수통일 배제, 화해·협력 추진을 내세웠기 때문이다. 뿐만 아니라, 집권 동안에 남북경협 활성화 조치와 금강산관광 개막, 남북정상회담, 정경분리와 사실상의 통일(de facto unification) 방안 추구 등의 성과와 기초를 유지했기 때문으로 평가된다.

성향별로도 큰 차이 없이 전문가 10명 중 8~9명(85.7~95.0%)이 '포용'으로 평가하였다.

표 6 김대중 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	1	1.4	0.0	3.6	0.0
공존	7	10.0	13.6	10.7	5.0
포용	62	88.6	86.4	85.7	95.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

7. (노무현 정부의 대북 인식) 대부분의 전문가들(90.0%)은 노무현 정부의 대북 인식에 대해 '포용'으로 평가하였으며, '공존'(8.6%)과 '적대'(1.4%)에 대한 응답률은 소수로 나타났다. 이는 노무현 정부가 김대중 정부의 화해·협력 정책을 그대로 계승하면서 평화·번영 정책을 표방한 데 기인한 것으로 해석된다. 특히 출범 초에는 제2차 북핵 위기 발발에도 불구하고, '남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력'을 추구하면서 대북 인도적 지원과 일관된 포용정책 기조를 유지하였고, 금강산관광 및 개성공단 사업, 남북철도·도로 연결 사업 등을 3대 경협사업으로 추진한 점도 영향을 미친 것으로 평가된다.

성향별로도 큰 차이 없이 전문가 10명 중 8~9명(86.4~95.0%)이 '포용'으로 평가하였다.

표 7 노무현 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	1	1.4	0.0	3.6	0.0
공존	6	8.6	13.6	7.1	5.0
포용	63	90.0	86.4	89.3	95.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

8. (이명박 정부의 대북 인식) 전문가들은 이명박 정부의 대북 인식에 대해서는 반응이 엇갈렸다. 과반수의 전문가들(54.3%)은 ‘적대’라고 응답했으나, ‘공존’(42.9%)이라는 응답률도 거의 절반에 이를 정도로 높게 나타났다. 이는 상생·공영의 대북정책을 표방하면서도 ‘비핵·개방·3000’ 구상과 ‘갑과 을의 정상적 남북관계’ 설정, ‘국제관계 속의 남북문제 해결’ 원칙 등을 내세웠기 때문이다. 특히 금강산관광 중단에 이어 김정일의 건강 이상 이후에는 급변 사태론에 입각하여 ‘기다리는 것도 전략이다’라며 북한에 대해 의도적 무시(desired neglect) 전략이란 소극적 태도를 보였기 때문으로 평가된다.

성향별로도 보수와 진보 간에 평가가 다소 엇갈렸다. 진보성향의 전문가들은 적대(72.7%)로, 보수성향은 공존(70.0%)으로 평가한 응답률이 전체 평균보다 훨씬 높았다.

표 8 이명박 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	38	54.3	72.7	60.7	25.0
공존	30	42.9	22.7	39.3	70.0
포용	2	2.9	4.5	0.0	5.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

9. (박근혜 정부의 대북 인식) 전문가들 대부분은 박근혜 정부의 대북 인식에 대해 이명박 정부와 비슷하게 평가하였다. 전문가의 절반 이상(52.9%)은 '적대'로 평가했고 '공존'(44.3%)도 응답률이 높게 나타났다. 이는 박근혜 정부가 표방하고 추진한 대북정책과 실제 결과가 다르게 나타났기 때문으로 해석된다. 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스 구축을 대북정책 기조로 표방하면서 평화통일 기반구축을 위한 4대 국정과제의 하나로 제시하였고, 이를 위해 드레스덴 구상과 유라시아 이니셔티브, 작은 통일 추구, 민생인프라 등을 제시하였다. 더욱이 '전쟁 중에도 대화가 필요하다'면서 대화를 강조하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 김정은 정권의 지속된 장거리 미사일 발사와 두 차례 핵실험과 핵무기 고도화 등에 대응하여 박근혜 정부는 국제사회의 대북제재 주도, 개성공단 중단 조치, 대북 체제 전환(regime exchange) 시사 등의 조치를 진행했다. 성향별로도 이명박 정부에 대한 평가와 거의 동일하게 나타났다. 진보성향은 적대(72.7%)로, 보수성향은 공존(70.0%)으로 평가한 응답률이 훨씬 높게 나타나 진보와 보수성향의 평가가 엇갈렸다.

표 9 박근혜 정부의 대북 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	37	52.9	72.7	57.1	25.0
공존	31	44.3	22.7	42.9	70.0
포용	2	2.9	4.5	0.0	5.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 북한 정권의 대남 인식

10. (김일성 정권의 대남 인식) 전문가들의 절대다수(92.9%)는 김일성 정권의 대남 인식에 대해 '적대'로 평가하였다. '공존'(5.7%)과 포용(1.4%)이란 평가도 극소수 존재하였다. '적대'라는 응답률이 절대다수인 것은 한국전쟁 도발과 청와대 습격, KAL기 폭파 등의 수많은 도발 감행에 따른 결과로 해석된다. 소수이긴 하나 '공존'과 포용' 응답률이 나온 것은 1990년을 전후한 남북기본합의서 체결과 남북정상회담 개최 합의 등이 반영된 것으로 보인다. 성향별로도 큰 차이 없이 '적대'라는 응답률이 절대적으로 높았다. 다만 진보 중에는 '공존'(18.2%)이, 보수 중에는 '포용'(5.0%)이란 응답도 존재하였다.

표 10 김일성 정권의 대남 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	65	92.9	81.8	100.0	95.0
공존	4	5.7	18.2	0.0	0.0
포용	1	1.4	0.0	0.0	5.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

11. (김정일 정권의 대남 인식) 전문가들의 상당수(61.4%)가 ‘공존’이라고 응답했으며, ‘적대’라는 응답도 10명 중 3~4명(35.7%)에 달했다. 이는 대부분의 전문가들이 김정일 정권이 남한을 ‘협력의 대상이자 동시에 적화야육·타도의 대상’으로 보고 있다고 평가함을 의미한다. 특히 ‘공존’ 응답률이 ‘적대’보다 높게 나타난 것은 김대중·노무현 정부 시기의 남북정상회담 개최와 금강산관광·개성공단 사업과 같은 남북교류협력 사업 추진이 작용한 것으로 보인다.

성향별로는 보수와 진보 간에 서로 엇갈린 반응을 보였다. 보수 성향의 전문가들은 ‘적대’(65.0%)라는 응답자들이 많았으며, 진보(68.2%)와 중도(75.0%)는 ‘공존’에 높은 응답률을 보였다.

표 11 >> 김정일 정권의 대남 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	25	35.7	22.7	25.0	65.0
공존	43	61.4	68.2	75.0	35.0
포용	2	2.9	9.1	0.0	0.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

12. (김정은 정권의 대남 인식) 전문가들은 김정일 정권과 유사한 평가를 보였다. 전문가의 상당수(64.3%)가 '적대'라고 응답했으며, '공존'이라는 응답도 10명 중 3~4명(35.7%)에 달했다. 그러나 김정일 정권에 비해 '적대'응답률은 28.6%포인트(35.7%→64.3%) 높아졌고 '공존'응답률은 25.7%포인트(61.4%→35.7%) 낮아졌다. 이는 김정은 정권에 들어 두 차례의 핵실험과 지속적인 대남 도발, 일관적인 '핵·경제 병진 노선' 주장 등이 작용한 것으로 보인다.

성향별로는 서로 엇갈린 반응을 보였다. 보수는 절대다수(95.0%)가 '적대'라고 평가한 반면, 진보는 '공존'(59.1%)이 '적대'(40.9%)보다 높게 나타났다.

표 12 김정은 정권의 대남 인식

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
적대	45	64.3	40.9	60.7	95.0
공존	25	35.7	59.1	39.3	5.0
포용	0	0.0	0.0	0.0	0.0
종합	70	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 남북한 상호 인식 변화 원인과 평가

13. (남한의 정부별 대북 인식 변화 원인: 1순위 응답) 전문가들의 과반수(54.3%)는 ‘대통령의 북한관·철학관’(54.3%)이 우리 정부별 대북 인식 변화에 가장 큰 영향을 미쳤다고 응답하였다. 그다음으로는 ‘국제정세 급변(주변국 관계)’(17.1%), ‘북한의 군사적 도발’(15.7%), ‘대통령의 국내 정치적 수요’(10.0%) 순으로 나타났다. 성향별로도 보수와 진보 간에 큰 차이는 없었다. 다만 진보성향의 전문가는 대통령의 ‘북한관·철학관’과 ‘대통령의 국내 정치적 수요’에 높은 응답률을 보였고, 보수성향은 ‘북한의 군사적 도발’에 대한 응답률이 상대적으로 높았다.

표 13 ▶ 남한 정부별 대북 인식 변화 원인(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
대통령의 북한관·철학관	38	54.3	68.2	42.9	55.0
국제정세 급변(주변국 관계)	12	17.1	9.1	28.6	10.0
북한의 군사적 도발	11	15.7	9.1	17.9	20.0
대통령의 국내 정치적 수요	7	10.0	13.6	7.1	10.0
민간차원의 대북 협력 추진	1	1.4	0.0	3.6	0.0
북한 내부의 정치/경제 변화	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	1.4	0.0	0.0	5.0

14. (남한의 정부별 대북 인식 변화 원인: 보수응답) 1순위 응답 결과와 거의 동일한 순서대로 나타났다. 다만 보수응답으로 인해 응답률은 1순위 응답에서 1위를 차지하였던 ‘대통령의 북한관·철학관’은 낮아진 반면, 2~4위인 국제정세 급변, 북한의 군사적 도발, 대통령의 국내 정치적 수요의 응답률은 높아졌다.
- 성향별로도 1순위 응답 결과와 거의 비슷한 추이를 보였다. 다시 말해 진보성향의 전문가는 대통령의 ‘북한관·철학관’과 ‘대통령의 국내 정치적 수요’에 상대적으로 높은 응답률을 보였고, 보수성향은 ‘북한의 군사적 도발’에 대한 응답률이 다소 높았다.

표 14 ▶ 남한 정부별 대북 인식 변화 원인(보수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	성향별		
		진보	중도	보수
대통령의 북한관·철학관	50	36.4	35.7	35.0
국제정세 급변(주변국 관계)	33	27.3	23.2	20.0
북한의 군사적 도발	29	15.9	21.4	25.0
대통령의 국내 정치적 수요	22	20.5	12.5	15.0
북한 내부의 정치/경제 변화	4	0.0	5.4	2.5
민간차원의 대북 협력 추진	1	0.0	1.8	0.0
기타	1	0.0	2.5	0.7

15. (북한의 '적대에서 공존'으로의 변화 평가) 전문가들의 절반은 북한이 적대에서 공존으로 변화했다는 데 대해 '동의'하였고, '동의하지 않음'이란 응답자도 10명 중 3명(32.9%)에 달했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향의 전문가들은 '동의'한다는 응답률이 68.2%로 전체 응답률(50.0%)보다 높았으나, 보수는 25.0%에 불과하였다.

표 15 >> 북한의 적대에서 공존으로의 변화 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	4(18.2)	2(9.1)	13(59.1)	2(9.1)	3.5(0.23)
중도	3(10.7)	5(17.9)	5(17.9)	13(46.4)	2(7.1)	3.2(0.22)
보수	3(15.0)	7(35.0)	5(25.0)	5(25.0)	0(0.0)	2.6(0.23)
종합	7(10.0)	16(22.9)	12(17.1)	31(44.3)	4(5.7)	3.1(0.14)

주 : () 내는 응답률(%)

16. (북한의 대남 인식 변화 요인: 1순위 응답) 북한의 대남 인식 변화에 대해 '동의'한 전문가들 가운데, 과반수(54.3%)는 '냉전 종식에 따른 사회주의 국가들의 체제 전환' 때문이라고 응답했으며, 10명 중 2명 이상(22.9%)은 '대남 경제력에서의 압도적 열세'라고 응답하였다. 이외에도 '소련·중국의 한국과의 수교'(17.1%)와 '1990년대 북한의 경제난'(5.7%)도 일정한 영향을 미친 것으로 평가하였다.

성향별로도 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균 응답률과 비슷하게 나타났다.

표 16 >> 북한의 대남 인식 변화 요인(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	총합	성향별		
			진보	중도	보수
냉전 종식에 따른 러시아·베트남 등 사회주의 국가들의 체제 전환	19	54.3	53.3	53.3	60.0
대남 경제력에서 압도적 열세	8	22.9	20.0	26.7	20.0
소련·중국의 한국과의 수교	6	17.1	26.7	6.7	20.0
1990년대 중반의 대기근 등 경제난	2	5.7	0.0	13.3	0.0
남한 정부들의 대북 동반자 의식과 포용정책	0	0.0	0.0	0.0	0.0
김일성 사망	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

17. (북한의 대남 인식 변화 요인: 보수응답) 1순위 응답 결과와 거의 동일한 순서대로 나타났다. 다만 보수응답으로 인해 응답률은 1순위 응답에서 1위를 차지하였던 ‘사회주의 국가들의 체제 전환’은 54.3%에서 35.7%로 큰 폭으로 낮아진 반면, 2위였던 ‘대남 경제력에서의 압도적 열세’는 소폭 올랐다. 특히 1순위 응답에서 나타나지 않았던 ‘남한 정부들의 대북 동반자 의식과 포용정책’(12.9%)이 ‘북한의 경제난’보다 더 큰 영향을 미친 것으로 나타난 점이 특징적이다.

다만 ‘북한의 경제난’에 대한 보수성향의 응답률이 1순위 응답 때보다 높게 나타났다.

표 17 > 북한의 대남 인식 변화 요인(보수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	성향별		
		진보	중도	보수
냉전 종식에 따른 러시아·베트남 등 사회주의 국가들의 체제 전환	25	30.0	43.3	30.0
대남 경제력에서 압도적 열세	18	23.3	30.0	20.0
소련·중국의 한국과의 수교	11	23.3	6.7	20.0
남한 정부들의 대북 동반자 의식과 포용정책	9	16.7	10.0	10.0
1990년대 중반의 대기근 등 경제난	7	6.7	10.0	20.0
김일성 사망	0	0.0	0.0	0.0
기타	0	0.0	0.0	0.0

18. (김일성의 적화통일 가능성 판단) 대부분의 전문가들(82.9%)은 냉전시기에 ‘김일성은 적화통일이 가능하다고 판단했다’는 평가에 대해 ‘동의’를 표시하였다. ‘동의하지 않음’은 전문가 10명 중 1명(10.0%)으로 극소수에 불과하였다.

성향별로는 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향의 전문가들은 ‘동의’한다는 응답률이 과반수(54.5%)에 불과한 반면, 보수성향은 모든 응답자(100.0%)가 ‘동의’한 것으로 나타났다.

표 18 김일성의 적화통일 가능성 판단에 대한 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	5(22.7)	4(18.2)	12(54.5)	0(0.0)	3.2(0.21)
중도	0(0.0)	1(3.6)	1(3.6)	23(82.1)	3(10.7)	4.0(0.10)
보수	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	13(65.0)	7(35.0)	4.4(0.11)
종합	1(1.4)	6(8.6)	5(7.1)	48(68.6)	10(14.3)	3.9(0.10)

주 : () 내는 응답률(%)

○ 최근 남북한 양측 당국 조치에 대한 평가

19. (개성공단 중단 조치) 상당수의 전문가들(62.9%)은 ‘박근혜 정부의 개성공단 중단과 대화제의 거부 조치는 북한에 대한 적대인식을 드러낸 것이다’라는 평가에 대해 ‘동의’를 표시하였다. ‘동의하지 않음’에 대한 응답률은 전문가 10명 중 2~3명(25.7%)에 불과했다.

성향별로는 엇갈린 반응을 보였다. ‘동의’한다는 응답에 진보성향의 전문가들은 10명 중 7~8명(77.3%)에 달하는 반면, 보수성향의 응답자는 10명 중 4~5명(45.0%)으로 부문별 전체 평균을 밑돌았다.

표 19 >> 개성공단 중단 조치가 대북 적대인식의 반영이라는 평가 (단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	3(13.6)	1(4.5)	9(40.9)	8(36.4)	3.9(0.25)
중도	1(3.6)	5(17.9)	4(14.3)	13(46.4)	5(17.9)	3.6(0.21)
보수	1(5.0)	7(35.0)	3(15.0)	8(40.0)	1(5.0)	3.1(0.25)
총합	3(4.3)	15(21.4)	8(11.4)	30(42.9)	14(20.0)	3.5(0.14)

주 : () 내는 응답률(%)

20. (핵·미사일 고도화 조치) 전문가 10명 중 5~6명(55.8%)은 ‘김정은 정권의 핵·미사일 고도화 조치가 남한에 대한 적대인식을 드러낸 것이다’라는 평가에 대해 ‘동의’를 표시하였다. ‘동의하지 않음’에 대한 응답률은 10명 중 3명(28.5%)에 불과했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 엇갈린 반응을 보였다. ‘동의’한다는 응답에 진보성향의 전문가들은 10명 중 4~5명(45.5%)으로 절반을 밑도는 반면, 보수성향의 응답자는 10명 중 7~8명(75.0%)에 달했다.

표 20 핵, 미사일 고도화가 대남 적대인식의 반영이라는 평가 (단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	9(40.9)	2(9.1)	8(36.4)	2(9.1)	3.0(0.25)
중도	0(0.0)	8(28.6)	6(21.4)	12(42.9)	2(7.1)	3.3(0.18)
보수	0(0.0)	2(10.0)	3(15.0)	10(50.0)	5(25.0)	3.9(0.20)
종합	1(1.4)	19(27.1)	11(15.7)	30(42.9)	9(12.9)	3.4(0.13)

주 : () 내는 응답률(%)

○ 상호 인식 격차 축소의 가능성 진단과 남북한 과제

21. (남북 간 인식 격차 축소 가능성) 상당수의 전문가들(65.7%)은 ‘남북한이 노력 여하에 따라 인식의 격차를 줄일 수 있다’는 데 대해 ‘동의’를 표시하였다. 이는 ‘동의하지 않음’에 대한 응답률 28.6%보다 2배 이상 높아 긍정적 신호를 시사하였다. 성향별로도 엇갈린 반응을 보였는데, 진보성향이 보수에 비해 낙관적이었다. ‘동의’한다는 응답에 진보성향의 전문가들은 10명 중 8~9명(86.4%)에 달한 반면, 보수성향의 응답자는 5명(50.0%)에 그쳤다.

표 21 ▶ 남북 노력 여하에 따른 인식 격차 축소 가능성 (단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	2(9.1)	0(0.0)	17(77.3)	2(9.1)	3.8(0.20)
중도	2(7.1)	6(21.4)	3(10.7)	13(46.4)	4(14.3)	3.4(0.23)
보수	0(0)	9(45.0)	1(5.0)	10(50.0)	0(0.0)	3.1(0.22)
총합	3(4.3)	17(24.3)	4(5.7)	40(57.1)	6(8.6)	3.4(0.13)

주 : () 내는 응답률(%)임

22. (남북 간 인식 격차 축소를 위한 남한의 노력: 1순위 응답) 남북한 간의 인식 격차 축소 가능성에 '동의'한 전문가들 가운데, 우리 정부에 대한 노력으로 상당수는 정치·외교적 접근의 대화 재개를 주문하였으며, 인도적 지원과 경제적 접근도 소수 존재하였다. 전문가들의 10명 중 6명은 '남북 간 협상 재개'(37.0%)와 '국제 회담 재개'(23.9%)를 주문했고, 그다음으로는 '대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다'(19.6%)면서 현재의 대북 압박 기조 유지를 주장한 응답자도 다수 존재하였다. 또한 '대북 인도적 지원'(8.7%)과 남북경협 추진(8.7%, 중단된 남북경협 재개 + 북한 특구 등 대규모 경협 추진)에 대한 주문도 있었다.

성향별로는 다소 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향은 '대화 재개'(36.8%+31.6%)에 대한 응답률이 상대적으로 높은 반면, 보수성향은 '현재의 대북 압박기조 유지'(40.0%)에 대한 응답률이 높았다.

표 22 ▶▶ 남북 간 인식 격차 축소를 위한 남한의 노력(1순위 응답)
(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한의 핵 고도화에도 불구하고 북한과 협상에 나서야 한다	17	37.0	36.8	47.1	20.0
북한의 비핵화를 위한 회담과 함께 정전협정의 평화협정화를 위한 국제회담도 추진해야 한다	11	23.9	31.6	23.5	10.0
남한 정권이 바뀌더라도 대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다	9	19.6	15.8	11.8	40.0
대북 인도적 지원을 확대해야 한다	4	8.7	10.5	5.9	10.0
중단된 남북경협을 재개해야 한다	3	6.5	5.3	5.9	10.0
대규모 남북경협과 북한 특구지원 등을 추진해야 한다	1	2.2	0.0	5.9	0.0
남북 공동 역사연구 등 사회문화 교류를 확대해야 한다	0	0.0	0.0	0.0	0.0
남북공동체意識 함양을 위한 정부·국회·시민단체 연합회를 구성해야 한다	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	2.2	0.0	0.0	10.0

23. (남북 간 인식 격차 축소를 위한 남한의 노력: 복수응답) 정치·외교적 회담과 남북경협 재개 등 ‘대화와 협상’을 통한 접근 방안이라는 방향성에서는 1순위 응답 결과와 큰 차이가 없으나, 중단된 남북경협 재개와 대북 인도적 지원 등 보다 현실적 방안이 제시되었다. 1순위 응답에서 최우선으로 제시된 ‘남북간 협상’은 응답률이 크게 하락(37.0% → 18.8%)한 반면, ‘중단된 남북경협 재개’(6.5% → 21.0%)와 ‘대북 인도적 지원’(8.7% → 14.5%)은 큰 폭으로 늘어났다. 또한 대북 압박기조 유지에 대한 응답률(19.6% → 9.4%)도 10%포인트 이상 하락했다. 성향별로도 1순위 응답 결과와 유사하게 나타났다. 진보성향은 ‘대화와 협상’ 방향에 대한 응답률이 상대적으로 높았다.

표 23 ▶ 남북 간 인식 격차 축소를 위한 남한의 노력(복수응답)
(단위: 명, %)

	빈도	성향별		
		진보	중도	보수
북한의 비핵화를 위한 회담과 함께 정전협정의 평화협정화를 위한 국제회담도 추진해야 한다	31	24.6	25.5	13.3
중단된 남북경협을 재개해야 한다	29	26.3	19.6	13.3
북한의 핵 고도화에도 불구하고 북한과 협상에 나서야 한다	26	17.5	21.6	16.7
대북 인도적 지원을 확대해야 한다	20	17.5	9.8	16.7
남한 정권이 바뀌더라도 대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다	13	5.3	11.8	13.3
남북 공동 역사연구 등 사회문화 교류를 확대해야 한다	7	3.5	3.9	10.0
대규모 남북경협과 북한 특구지원 등을 추진해야 한다	6	3.5	5.9	3.3
남북공동체식 함양을 위한 정부·국회·시민단체 연합회를 구성해야 한다	3	1.8	2.0	3.3
기타	3	0.0	0.0	10.0

24. (남북 간 인식 격차 축소를 위한 북한의 노력: 1순위 응답) 남북한 간의 인식 격차 축소 가능성에 '동의'한 전문가들 가운데 북한 정권이 취해야 할 행동 조치로는 북한의 정치·군사적 행동이 절대다수를 차지하였다. '북한의 핵·미사일 문제 개선에 대한 가시적 조치'(73.9%)가 단연 으뜸이었고, 그다음으로는 북한의 '군사적 도발 중지'(13.0%)와 '상호 비방 중단'(8.7%) 순으로 나타났다. 성향별로는 뚜렷한 차이 없이 전체 평균 응답률과 비슷한 반응을 보였다.

표 24 ▶ 남북간 인식 격차 축소를 위한 북한의 노력(1순위 응답)
(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한의 핵·미사일 문제 개선에 대한 가시적 조치를 취해야 한다	34	73.9	73.7	70.6	80.0
각종 테러와 군사적 도발을 중지해야 한다	6	13.0	5.3	23.5	10.0
상호 비방을 중단해야 한다	4	8.7	10.5	5.9	10.0
보다 실질적인 개혁·개방 확대조치를 취해야 한다	1	2.2	5.3	0.0	0.0
이산가족 상봉을 정례화 해야 한다	1	2.2	5.3	0.0	0.0
남북경협관련 법적·제도적 정비와 실질적 이행에 나서야 한다	0	0.0	0.0	0.0	0.0
북한 주민들의 인권개선에서 가시적 진전이 있어야 한다	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

25. (남북간 인식 격차 축소를 위한 북한의 노력: 복수응답) 1순위 응답 결과와 유사하게 나왔으나 응답률에서는 차이가 존재한다. '북한의 핵·미사일 개선'에 대한 응답률은 크게 하락(73.9% → 30.4%)한 반면, '군사적 도발 중단'(13.0% → 20.3%)과 '보다 실질적 개혁·개방 확대 조치 단행'(2.2% → 18.8%), '남북경협 의 범·제도적 정비 이행'(0.0% → 11.6%)은 상승했다. 1순위 응답에서 무응답으로 나온 '북한 주민의 인권 개선'과 '이산가족 상봉 정례화'도 소수 존재하였다.

성향별로는 1순위 응답 결과와 마찬가지로 뚜렷한 차이 없이 전체 평균 응답률과 비슷한 반응을 보였다.

표 25 ▶ 남북간 인식 격차 축소를 위한 북한의 노력(복수응답)
(단위: 명, %)

	빈도	성향별		
		진보	중도	보수
북한의 핵·미사일 문제개선에 대한 가시적 조치를 취해야 한다	42	26.3	33.3	33.3
각종 테러와 군사적 도발을 중지해야 한다	28	15.8	27.5	16.7
보다 실질적인 개혁·개방 확대조치를 취해야 한다	26	19.3	15.7	23.3
남북경협관련 법적·제도적 정비와 실질적 이행에 나서야 한다	16	15.8	9.8	6.7
상호 비방을 중단해야 한다	11	8.8	5.9	10.0
북한 주민들의 인권개선에서 가시적 진전이 있어야 한다	7	5.3	3.9	6.7
이산가족 상봉을 정례화 해야 한다	7	7.0	3.9	3.3
기타	1	1.8	0.0	0.0

(2) 북핵문제와 남북관계에 대한 영향

○ 북한의 핵 개발 목적

1. (체제 유지·방어용) 전문가들의 상당수(70.0%)는 북한의 핵 개발 목적이 '체제 유지·방어용'이라는 데 동의하였으며, 10명 중 2명(18.6%)만이 부정적으로 응답했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 비슷하게 나타났다. 다만 '동의'의견에 대해 진보(72.7%)가 보수(60.0%)보다 다소 높게 나타난 점이 특징적이다.

표 1 >> 북한 핵 개발 목적: 체제 유지·방어용

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	1(4.5)	4(18.2)	14(63.6)	2(9.1)	3.7(0.19)
중도	1(3.6)	3(10.7)	3(10.7)	19(67.9)	2(7.1)	3.6(0.17)
보수	2(10.0)	5(25.0)	1(5.0)	10(50.0)	2(10.0)	3.3(0.28)
종합	4(5.7)	9(12.9)	8(11.4)	43(61.4)	6(8.6)	3.5(0.12)

주 : () 내는 응답률(%)

2. (대남·대미 공격용) 북한의 핵 개발 목적이 ‘대남·대미 공격용’이라는 데 대해 서로 엇갈린 반응을 보였다. ‘동의’와 ‘동의하지 않음’의 양측 의견에 대해 각각 전문가 10명 중 3~4명으로 비슷한 비율로 응답했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 크게 엇갈린 반응을 보였다. ‘동의’ 의견에 대해 보수성향(75.0%)이 진보성향(13.6%)에 비해 5.5배나 높은 응답률을 보였다.

표 2 > 북한의 핵 개발 목적: 대남·대미 공격용

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	4(18.2)	9(40.9)	6(27.3)	2(9.1)	1(4.5)	2.4(0.22)
중도	1(3.6)	11(39.3)	9(32.1)	5(17.9)	2(7.1)	2.9(0.19)
보수	0(0.0)	2(10.0)	3(15.0)	12(60.0)	3(15.0)	3.8(0.19)
종합	5(7.1)	22(31.4)	18(25.7)	19(27.1)	6(8.6)	3.0(0.13)

○ 1차 북핵 위기 이후 비핵화 정책에 대한 평가

3. (대화와 협상을 통한 비핵화 방안의 적절성) 전문가들의 과반수(54.3%)는 북한의 핵 개발 억제를 위해 '대화와 협상이 적절한 방법이었다'라는 데 대해 '동의함'으로 응답했다. 그러나 '동의하지 않음'에도 전문가 10명 중 3명(30.0%)이 표시했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 크게 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향은 '동의'(81.8%)에, 보수성향은 '동의하지 않음'(65.0%)에 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

표 3 >> 대북 대화·협상을 통한 비핵화 방안의 적절성 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	0(0.0)	3(13.6)	14(63.6)	4(18.2)	3.9(0.19)
중도	1(3.6)	6(21.4)	5(17.9)	15(53.6)	1(3.6)	3.3(0.19)
보수	4(20.0)	9(45.0)	3(15.0)	3(15.0)	1(5.0)	2.4(0.26)
종합	6(8.6)	15(21.4)	11(15.7)	32(45.7)	6(8.6)	3.2(0.14)

주 : () 내는 응답률(%)

4. (대화와 협상 방안의 실패 원인: 압박 병행) 대화와 협상 방법이 적절하다고 응답한 전문가들 가운데, 비핵화로 귀결되지 못한 원인이 ‘압박 정책과 병행했기 때문이다’라는 질문에 대해 전문가들의 반응은 엇갈렸다. ‘동의하지 않음’(43.6%) 응답자들이 다소 많기는 하나 ‘동의’(33.4%) 응답률도 여전히 높은 것으로 나타났다. 성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향은 ‘동의’(38.9%)와 ‘동의하지 않음’(44.5%) 간에 큰 차이가 없으나, 보수성향은 ‘동의하지 않음’(80.0%)이 ‘동의’(20.0%)에 비해 훨씬 높은 응답률을 보였다.

표 4 ▶ 대화·협상 방안의 실패 원인: 대북 압박정책 병행

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(5.6)	7(38.9)	3(16.7)	6(33.3)	1(5.6)	2.9(0.26)
중도	0(0.0)	5(31.3)	6(37.5)	5(31.3)	0(0.0)	3.0(0.20)
보수	1(20.0)	3(60.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	2.2(0.49)
종합	2(5.1)	15(38.5)	9(23.1)	12(30.8)	1(2.6)	2.9(0.16)

주 : () 내는 응답률(%)임

5. (대화와 협상 방안의 실패 원인: 북한 체제 안전 미보장) 대화와 협상 방법이 적절하다고 응답한 전문가들 가운데, 비핵화로 귀결되지 못한 원인이 '북한의 체제 안전을 보장하지 못했기 때문이다'라는 질문에 대해 전문가들의 상당수(71.8%)는 '동의'로 응답했다. '동의하지 않음'은 전문가 10명 중 1~2명(15.4%)으로 소수에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향은 '동의'(88.9%)에 월등히 높은 응답률을 보였으나, 보수성향은 '동의'와 '동의하지 않음'이 각각 40.0%로 동일한 응답률을 나타냈다.

표 5 ▶ 대화·협상 방안의 실패 원인: 북한 체제 안전 미보장
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	0(.0)	1(5.6)	1(5.6)	12(66.7)	4(22.2)	4.1(.17)
중도	0(.0)	3(18.8)	3(18.8)	9(56.3)	1(6.3)	3.5(.22)
보수	0(.0)	2(40.0)	1(20.0)	2(40.0)	0(.0)	3.0(.45)
종합	0(.0)	6(15.4)	5(12.8)	23(59.0)	5(12.8)	3.7(.14)

주 : () 내는 응답률(%)임

6. (압박과 제재를 통한 비핵화 방안의 적절성) 북한의 핵 개발 억제를 위해 '압박과 제재가 적절한 방법이었다'라는 데 대해 전문가들의 과반수(57.2%)는 '동의하지 않음'으로 응답했다. 그러나 '동의'에도 전문가 10명 중 2~3명(24.2%)이나 표시했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 크게 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향은 '동의하지 않음'(86.3%)에, 보수성향은 '동의'(60.0%)에 높은 응답률을 보였다.

표 6 ▶ 대북 압박·제재를 통한 비핵화 방법의 적절성 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	5(22.7)	14(63.6)	2(9.1)	0(0.0)	1(4.5)	2.0(0.19)
중도	3(10.7)	12(42.9)	9(32.1)	4(14.3)	0(0.0)	2.5(0.17)
보수	1(5.0)	5(25.0)	2(10.0)	8(40.0)	4(20.0)	3.5(0.28)
종합	9(12.9)	31(44.3)	13(18.6)	12(17.1)	5(7.1)	2.6(0.14)

주 : () 내는 응답률(%)_임

7. (압박과 제재 방안의 실패 원인: 대화·협상 병행) 압박과 제재 방법이 적절하다고 응답한 전문가들 가운데, 비핵화로 귀결되지 못한 원인이 ‘대화·협상 정책을 병행했기 때문이다’라는 질문에 전문가 10명 중 약 6명(63.2%)은 ‘동의하지 않음’으로 응답하였다. 그러나 ‘동의’(31.6%)에 대한 응답자도 다수가 존재하였다. 성향별로는 보수와 진보 구분 없이 모두 ‘동의하지 않음’에 절대 다수가 응답하였다. 그러나 진보성향은 모든 전문가들이 ‘전혀 동의하지 않음’(100.0%)으로 나타났으나, 보수성향의 전문가들은 ‘전혀 동의하지 않음(23.1%) + 동의하지 않음(53.8%)’으로 다소 차이가 있었다.

표 7 >> 압박·제재 방안의 실패 원인: 대화·협상 병행

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1.0(0.00)
중도	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	4(80.0)	0(0.0)	3.6(0.40)
보수	3(23.1)	7(53.8)	1(7.7)	2(15.4)	0(0.0)	2.2(0.27)
종합	4(21.1)	8(42.1)	1(5.3)	6(31.6)	0(0.0)	2.5(0.27)

주 : () 내는 응답률(%)

8. (압박·제재 방안의 실패 원인: 고강도 제재 미실행) 압박과 제재 방법이 적절하다고 응답한 전문가들 가운데, 비핵화로 귀결되지 못한 원인이 '북한 체제를 위협할 정도의 강도 높은 제재를 실행하지 못했기 때문이다'라는 질문에 전문가들의 상당수(78.9%)는 '동의'로 응답했다. '동의하지 않음'은 전문가 10명 중 1명(10.6%)으로 소수에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 간에 크게 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향은 모든 전문가들이 '전혀 동의하지 않음'(100.0%)이라고 응답한 반면, 보수성향은 전문가 10명 중 9명 이상(92.3%)이 '동의'로 응답하였다.

표 8 ▶ 압박·제재 방안의 실패 원인: 고강도 제재 미실행 (단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1.0(0.00)
중도	0(0.0)	1(20.0)	1(20.0)	3(60.0)	0(0.0)	3.4(0.40)
보수	0(0.0)	0(.0)	1(7.7)	10(76.9)	2(15.4)	4.1(0.14)
종합	1(5.3)	1(5.3)	2(10.5)	13(68.4)	2(10.5)	3.7(0.21)

주 : () 내는 응답률(%)/임

9. (북미 적대 관계 지속의 책임) 전문가들의 과반수(54.3)는 ‘북한에 더 큰 책임’이 있다고 응답했으며, ‘북미 양측(북한 = 미국)’에 있다고 응답한 전문가들도 10명 중 2~3명(27.1%)에 달한 것으로 나타났다. 이외에도 ‘미국에 더 큰 책임’이 있다고 응답한 전문가들도 10명 중 약 2명(18.6%)이나 존재했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 크게 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향의 전문가들은 ‘미국’(40.9%) 혹은 ‘북미 공동’(36.4%)의 책임이 크다고 응답한 반면, 보수성향의 전문가들은 모두 미국보다 ‘북한’(100.0%)에 책임이 있다고 응답하였다.

표 9 >> 북미 적대 관계 지속의 책임

(단위: 명, %)

	전적으로 북한	2	3	4	북한 = 미국	6	7	8	전적으로 미국	평균 (표준 오차)
진보	1 (4.5)	0 (0.0)	3 (13.6)	1 (4.5)	8 (36.4)	2 (9.1)	6 (27.3)	1 (4.5)	0 (0.0)	5.3 (0.37)
중도	1 (3.6)	3 (10.7)	7 (25.0)	2 (7.1)	11 (39.3)	1 (3.6)	3 (10.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	4.2 (0.30)
보수	7 (35.0)	3 (15.0)	9 (45.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2.2 (0.22)
종합	9 (12.9)	6 (8.6)	19 (27.1)	4 (5.7)	19 (27.1)	3 (4.3)	9 (12.9)	1 (1.4)	0 (0.0)	4.0 (0.23)

주 : () 내는 응답률(%)

○ 북한의 비핵화 유도 방안과 남북관계

10. (북한의 비핵화 불가능성 진단) 전문가들은 향후 북한의 비핵화 가능성에 대해 부정적으로 평가하였다. 전문가 10명 중 5~6명(57.1%)은 '불가능'하다고 평가하였으며, '가능할 것'이란 응답자는 10명 중 2~3명(25.7%)에 불과했다.

성향별로도 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 보수(65.0%)가 진보(40.9%)보다 '불가능'하다는 응답률이 다소 높게 나타났지만, '가능'할 것이라는 응답에서는 보수(25.0%)와 진보(27.3%)가 비슷하였다. 진보성향이 보수성향의 전문가들보다도 '가능'에 다소 높게 나왔다.

표 10 >> 북한 비핵화 불가능성 진단

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	2(9.1)	4(18.2)	7(31.8)	7(31.8)	2(9.1)	3.1(0.24)
중도	1(3.6)	6(21.4)	3(10.7)	16(57.1)	2(7.1)	3.4(0.20)
보수	1(5.0)	4(20.0)	2(10.0)	9(45.0)	4(20.0)	3.6(0.27)
종합	4(5.7)	14(20.0)	12(17.1)	32(45.7)	8(11.4)	3.4(0.13)

주 : () 내는 응답률(%)임

11. (북한의 비핵화 유도 방안) 전문가 10명 중 6~7명(65.7%)은 북한의 비핵화 실현을 유도하기 위해서는 ‘압박·제재와 대화·협상의 병행’ 추진이 바람직하다고 응답했다. 그다음으로는 ‘대화와 협상 중심 정책’(18.6%) 순으로 나타났는데, 이 역시 ‘압박과 제재 중심 정책’(8.6%)보다 높은 응답률을 보였다. 이외에도 기타 의견으로는 중국과 러시아의 대북 안전보장(핵우산 포함) 제공, 북한정권 및 체제 변화를 위한 관여 확대, 북한의 국가전략 변화 유도 정책 필요 등이 제시되었다.
- 성향별로는 약간의 차이가 존재하였다. 진보성향의 전문가들은 ‘병행이나 대화·협상 중심’에 많이 응답한 반면, 보수성향은 ‘병행이나 압박·제재 중심’에 대한 응답률이 높게 나타났다.

표 11 >> 북한의 비핵화 유도 방안

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
압박·제재와 대화·협상 병행 추진	46	65.7	50.0	78.6	65.0
대화와 협상 중심 정책 추진	13	18.6	45.5	10.7	0.0
압박과 제재 중심 정책 추진	6	8.6	0.0	0.0	30.0
기타	5	7.1	4.5	10.7	5.0

12. (북핵문제와 남북 교류·협력) 상당수의 전문가들(72.8%)은 북한의 핵무기 개발에도 불구하고 남북 교류·협력 확대가 필요하다고 응답하였다. 반면 교류·협력 확대의 필요성에 동의하지 않는 전문가는 10명 중 2명(21.5%)에 불과하였다.

성향별로는 크게 엇갈린 반응을 보였다. 교류·협력 확대의 필요성에 대해 진보성향은 절대다수(95.4%)가 '동의'하였다. 그러나 보수성향의 전문가들은 '동의하지 않음'(50.0%)이 '동의'(40.0%)한다는 응답률보다 오히려 높게 나타났다.

표 12 남북 교류·협력 확대 필요성

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	0(0.0)	0(0.0)	14(63.6)	7(31.8)	4.2(0.18)
중도	0(0.0)	4(14.3)	2(7.1)	17(60.7)	5(17.9)	3.8(0.17)
보수	5(25.0)	5(25.0)	2(10.0)	8(40.0)	0(0.0)	2.7(0.28)
종합	6(8.6)	9(12.9)	4(5.7)	39(55.7)	12(17.1)	3.6(0.14)

주 : () 내는 응답률(%)임

13. (북핵문제와 대북 인도적 지원) 상당수의 전문가들(78.5%)은 북한의 핵무기 개발에도 불구하고 대북 인도적 지원 확대가 필요하다고 응답하였다. 반면 인도적 지원 확대의 필요성에 동의하지 않는 전문가는 극소수(7.1%)에 불과하였다.

성향별로도 다소 엇갈린 반응을 보였다. 인도적 지원 확대의 필요성에 대해 진보성향은 절대다수(95.5%)가 '동의'한 반면 보수성향은 절반 정도(50.0%)에 그쳤다. 그러나 보수성향의 전문가들도 '동의'(50.0%)가 '동의하지 않음'(20.0%)에 대한 응답률에 비해 높게 나타났다.

표 13 대북 인도적 지원 확대 필요성

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	0(0.0)	0(0.0)	11(50.0)	10(45.5)	4.3(.19)
중도	0(0.0)	0(0.0)	4(14.3)	18(64.3)	6(21.4)	4.1(.11)
보수	3(15.0)	1(5.0)	6(30.0)	7(35.0)	3(15.0)	3.3(.28)
종합	4(5.7)	1(1.4)	10(14.3)	36(51.4)	19(27.1)	3.9(.12)

주 : () 내는 응답률(%)

(3) 남북경협에 대한 남북한 상호 인식과 정책

○ 역대 정부의 대북지원 및 남북경협 정책 평가

1. (김대중·노무현 정부의 대북지원) 전문가 10명 중 6명은 식량과 비료 등 김대중·노무현 정부의 대북 인도적 지원에 대해 ‘적정’했다고 평가했다. 그다음으로는 ‘지나침’(27.1%)과 ‘부족’(12.8%) 순으로 나타났다.

성향별로는 다소 엇갈린 반응을 보였다. 인도적 지원이 ‘적정했다’는 데 대해 진보성향은 전문가 10명 중 약 8명(81.8%)에 달했으나, 보수성향은 4~5명(45.0%)에 불과하였다. 반면에 ‘지나쳤다’는 평가에 대해서는 보수(50.0%) 성향이 진보성향(9.0%)에 비해 훨씬 높은 응답률을 보였다.

표 1 김대중·노무현 정부의 인도적 지원 평가

(단위: 명, %)

	너무 부족	다소 부족	적정수준	다소 지나침	매우 지나침	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	1(4.5)	18(81.8)	1(4.5)	1(4.5)	3.0(.15)
중도	2(7.1)	4(14.3)	15(53.6)	7(25.0)	0(.0)	3.0(.16)
보수	1(5.0)	0(.0)	9(45.0)	3(15.0)	7(35.0)	3.8(.25)
종합	4(5.7)	5(7.1)	42(60.0)	11(15.7)	8(11.4)	3.2(.11)

주 : () 내는 응답률(%)

2. (김대중·노무현 정부의 남북경협 지원) 전문가 10명 중 7~8명은 민간의 남북경협 기업에 대한 정부의 지원이 '부족했거나 적정한' 수준이라고 평가했다. '지나침'이라고 응답한 전문가는 10명 중 2명(21.4%)에 불과했다.

성향별로는 다소 엇갈린 반응을 보였다. '적정'했다는 평가에 대해서는 보수와 진보 모두 동일한 응답률(50.0%)을 보였으나, 그다음으로는 진보성향의 전문가들은 '부족'(45.5%)에, 보수성향은 '지나침'(40.0%)에 높은 응답률을 보였다.

표 2 김대중·노무현 정부의 민간 남북경협 지원 평가

(단위: 명, %)

	너무 부족	다소 부족	적정수준	다소 지나침	매우 지나침	평균 (표준오차)
진보	0(0.0)	10(45.5)	11(50.0)	0(0.0)	1(4.5)	2.6(0.15)
중도	0(0.0)	9(32.1)	13(46.4)	6(21.4)	0(0.0)	2.9(0.14)
보수	1(5.0)	1(5.0)	10(50.0)	5(25.0)	3(15.0)	3.4(0.22)
총합	1(1.4)	20(28.6)	34(48.6)	11(15.7)	4(5.7)	3.0(0.10)

주 : () 내는 응답률(%)

3. (이명박 정부의 5·24조치 평가) 전문가 10명 중 과반수(52.8%)는 5·24 대북제재 조치에 대해 ‘올바른 정책이 아니다’라고 평가하였다. 이에 대해 ‘동의’하는 전문가는 10명 중 3명(31.4%)에 불과하였다.

성향별로는 크게 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향의 전문가들은 상당수(77.3%)가 ‘동의하지 않음’으로 응답해 5·24 제재조치에 대해 부적절하다고 평가한 반면, 보수성향은 전문가 10명 중 7~8명(75.0%)이 ‘동의’한다고 평가하였다.

표 3 이명박 정부의 5·24 조치 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	9(40.9)	8(36.4)	3(13.6)	1(4.5)	1(4.5)	2.0(0.23)
중도	3(10.7)	15(53.6)	5(17.9)	4(14.3)	1(3.6)	2.5(0.19)
보수	0(0.0)	2(10.0)	3(15.0)	10(50.0)	5(25.0)	3.9(0.20)
종합	12(17.1)	25(35.7)	11(15.7)	15(21.4)	7(10.0)	2.7(0.15)

주 : () 내는 응답률(%)

4. (박근혜 정부의 개성공단 중단 조치) 전문가 10명 중 약 6명 (58.5%)은 개성공단 중단 조치에 대해 ‘올바른 정책이 아니다’라고 평가하였다. 이에 대해 ‘동의’하는 전문가는 10명 중 3명 (30.0%)에 불과하였다.

성향별로는 크게 엇갈린 반응을 보였다. 진보성향의 전문가들은 절대다수(90.9%)가 ‘동의하지 않음’으로 개성공단 중단 조치에 대해 부적절하다고 평가한 반면, 보수성향은 상당수(70.0%)가 ‘동의’한다고 평가하였다.

표 4 박근혜 정부의 개성공단 중단 조치 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	14(63.6)	6(27.3)	1(4.5)	0(0)	1(4.5)	1.5(.21)
중도	12(42.9)	6(21.4)	4(14.3)	5(17.9)	1(3.6)	2.2(.24)
보수	0(0)	3(15.0)	3(15.0)	8(40.0)	6(30.0)	3.9(.23)
종합	26(37.1)	15(21.4)	8(11.4)	13(18.6)	8(11.4)	2.5(.17)

주 : () 내는 응답률(%)

○ 남북경협에의 이득과 장애요인

5. (남북경협에의 이득: 1순위 응답) 전문가들은 남북경협은 남북한 양측 모두에게 정치·경제·사회문화 전반에 걸쳐 도움이 되며, 비경제 부문에 더 많은 기여를 한다고 평가하였다. 특히 정치·군사 부문에서 가장 많은 이득이 발생할 것이라고 평가했다. 다시 말해 북한의 개혁·개방 유도과 통일기반 조성, 남북관계 개선, 기타(북한 통치자금) 등이 전체의 과반수(58.6%)를 차지하였다. 경제 부문(21.4%)에서는 남한기업의 경제적 이득과 북한의 민생 향상 및 경제개발 등에, 사회문화 부문(20.0%)에서는 남북 상호 이해 증진과 동질성 회복 등에 이익이 될 것이라고 응답했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균 결과와 비슷하게 나타났다. 다만 보수성향의 전문가가 '북한 개혁·개방 유도'(40.0%)에서 전체 평균(22.9%)보다 높은 응답률을 보인 점과 '남한 기업의 경제적 이득'(5.0%)에서는 평균(15.7%)보다 낮게 응답한 것이 특징적이다.

표 5 남북경협에의 이득(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한 개혁·개방 유도	16	22.9	22.7	10.7	40.0
통일기반 조성	14	20.0	22.7	21.4	15.0
남북 상호 이해 증진	13	18.6	18.2	21.4	15.0
남한기업의 경제적 이득	11	15.7	22.7	17.9	5.0
정치군사적 남북관계 개선	10	14.3	9.1	21.4	10.0
북한 민생 향상	3	4.3	0.0	3.6	10.0
남북한 동질성 회복에 기여	1	1.4	0.0	3.6	0.0
북한 경제개발	1	1.4	4.5	0.0	0.0
남한 내 일자리 창출	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	1.4	0.0	0.0	5.0

6. (남북경협의 이득: 복수응답) 주요 항목별 순위와 응답률 등이 1순위 결과와 큰 차이 없이 나타났다. 다만 '남북 상호 이해증진'은 다소 줄어든 반면(18.6%→12.9%), '남북한 동질성 회복'(1.4%→5.7%)과 '남한기업의 경제적 이득'(15.7%→17.6%)은 늘어났다. 성향별로도 진보와 보수성향의 반응이 1순위 응답 결과와 유사하게 나타났다.

표 6 ▶▶ 남북경협의 이득(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한 개혁·개방 유도	46	21.9	21.1	20.2	25.0
통일기반 조성	38	18.1	18.2	19.0	16.7
남한기업의 경제적 이득	37	17.6	19.7	19.0	13.3
정치군사적 남북관계 개선	30	14.3	13.6	17.9	10.0
남북 상호 이해 증진	27	12.9	13.6	10.7	15.0
남북한 동질성 회복 기여	12	5.7	4.5	7.1	5.0
북한 민생 향상	9	4.3	1.5	3.6	8.3
북한 경제개발	7	3.3	4.5	2.4	3.3
남한 내 일자리 창출	1	0.5	0.0	0.0	1.7
기타	3	1.4	3.0	0.0	1.7

7. (남북경협의 장애요인: 1순위 응답) 절대다수의 전문가들은 ‘정치·군사적 요인’을 남북경협을 저해하는 가장 큰 걸림돌로 지적하였다. 특히 ‘북한 당국의 핵 개발 등 대외·군사정책’(71.4%)을 가장 큰 장애요인으로 지적했고, 그다음으로는 ‘우리 정부의 대북 제재 정책’(17.1%), ‘남남갈등’(2.9%), ‘경제성 부족’(2.9%) 순으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 엇갈렸다. 보수성향의 전문가들은 ‘북한의 핵 개발 등 대외·군사 정책’(90.0%)에 대해, 진보성향의 전문가들은 ‘정부의 대북제재 정책’(36.4%)에 대해 전체 평균 이상으로 응답했다.

표 7 ▶ 남북경협의 장애요인(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한 당국의 핵 개발 등 대외·군사정책	50	71.4	45.5	78.6	90.0
우리 정부의 대북제재 정책	12	17.1	36.4	10.7	5.0
경협정책을 둘러싼 남남갈등	2	2.9	0.0	7.1	0.0
경제성 부족	2	2.9	9.1	0.0	0.0
북한의 제도적 비즈니스 환경 미비	1	1.4	4.5	0.0	0.0
북한의 물리적 기반시설 미비	1	1.4	0.0	3.6	0.0
미국, 일본 등 제3국의 대북제재 정책	1	1.4	4.5	0.0	0.0
북한의 인적자원 미흡	0	0.0	0.0	0.0	0.0
북한의 일방적인 계약 불이행	0	0.0	0.0	0.0	0.0
대규모 투자비용	0	0.0	0.0	0.0	0.0
경협 기업의 영세성	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	1.4	0.0	0.0	5.0

8. (남북경협의 장애요인: 복수응답) 주요 항목별 순위와 응답률 등이 1순위 결과와 많은 차이를 보였다. ‘대외·군사정책’이란 응답률은 크게 줄어든 반면(71.4%→31.0%), ‘북한의 비즈니스 환경 미비’(1.4%→18.1%)와 ‘북한의 계약 불이행’(0.0%→9.5%), ‘남남갈등’(2.9%→9.0%), ‘제3국의 대북제재 정책’(1.4%→6.7%) 등은 늘어났다. 한편 기타 장애요인으로는 북한의 경험 목표가 순수하지 않거나, 우리 정부의 경험에 대한 진정성과 비전·목표·전략 부재 등이 제시되었다.

성향별로도 진보와 보수성향의 부문별 반응 순위가 1순위 응답 결과와 유사하게 나타났다.

표 8 남북경협의 장애요인(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한 당국의 핵 개발 등 대외·군사정책	65	31.0	27.3	32.1	33.3
북한의 제도적 비즈니스 환경 미비	38	18.1	12.1	19.0	23.3
우리 정부의 대북제재 정책	32	15.2	21.2	14.3	10.0
북한의 일방적인 계약 불이행	20	9.5	4.5	10.7	13.3
경협정책을 둘러싼 남남갈등	19	9.0	10.6	10.7	5.0
미국, 일본 등 제3국의 대북제재 정책	14	6.7	15.2	3.6	1.7
북한의 물리적 기반시설 미비	10	4.8	3.0	4.8	6.7
경제성 부족	9	4.3	6.1	3.6	3.3
대규모 투자비용	1	0.5	0.0	1.2	0.0
북한의 인적자원 미흡	0	0.0	0.0	0.0	0.0
경협 기업의 영세성	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	2	1.0	0.0	0.0	3.3

○ 현 국면과 남북관계 개선시 추진할 교류·협력 사업

9. (남북경색 및 대북제재 국면에서의 교류·협력: 1순위 응답) 대부분의 전문가들은 남북경협 사업 재개보다는 대북 인도적 지원과 사회문화 분야의 교류·협력을 우선 추진해야 한다고 응답했다. 다시 말해 전문가 10명 중 8~9명(84.3%)이 ‘구호 지원과 이산가족 교류, 민생 지원’ 등의 3개 부문의 교류·협력을 제안하였다. 이외에도 중단된 개성공단 사업과 일반교역 등의 경협 사업을 제안한 전문가들도 소수 존재하였다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균 결과와 비슷하게 나타났다. 다만 진보성향은 구호 지원을, 보수성향은 이산가족 교류 등에서 평균치를 다소 웃도는 응답률을 보였다.

표 9 ▶ 남북경색 및 대북제재 국면에서의 교류·협력(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
구호지원(식량 지원 등)	24	34.3	40.9	35.7	25.0
이산가족 교류 및 사회문화체육교류	23	32.9	27.3	28.6	45.0
민생 지원	12	17.1	13.6	25	10.0
개성공단 등 경제특구 사업	6	8.6	9.1	10.7	5.0
일반교역 및 위탁가공교역	1	1.4	4.5	0.0	0.0
관광	0	0.0	0.0	0.0	0.0
지하자원개발	0	0.0	0.0	0.0	0.0
전력, 철도, 도로 등 기반시설 개발	0	0.0	0.0	0.0	0.0
남·북·러, 남·북·중 등 다자간 경제협력	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	4	5.7	4.5	0.0	15.0

10. (남북경색 및 대북제재 국면에서의 교류·협력: 복수응답) 상위 3개 부문의 우선 추진 사업은 1순위 결과와 큰 차이 없이 나타났다. 다만 1순위 응답에서 1위였던 ‘구호 지원’은 3위로 밀려난 반면, 3위였던 ‘민생 지원’이 공동1위를 차지했다. 한편 기타 부문에서는 ‘영유아와 임산부 등 취약계층에 대한 인도적 지원과 학술교류’를 제안한 응답자들도 소수 존재하였다. 성향별로도 보수와 진보의 성향 구분없이 전체 평균 결과와 유사하게 나타났다. 다만 ‘개성공단 등 경제특구 사업’에 대한 응답이 진보(15.2%)와 보수(1.7%)간에 엇갈렸다.

표 10 남북경색 및 대북제재 국면에서의 교류·협력(복수응답)
(단위: 명, %)

	빈도	성향별		
		진보	중도	보수
이산가족 교류 및 사회문화체육교류	52	22.7	23.8	28.3
민생 지원	52	21.2	26.2	26.7
구호지원(식량 지원 등)	45	19.7	23.8	20.0
개성공단 등 경제특구 사업	19	15.2	9.5	1.7
남·북·러, 남·북·중 등 다자간 경제협력	17	7.6	9.5	6.7
일반교역 및 위탁가공교역	7	6.1	2.4	1.7
관광	2	3.0	0.0	0.0
전력, 철도, 도로 등 기반시설 개발	2	0.0	2.4	0.0
지하자원개발	1	0.0	1.2	0.0
기타	13	4.5	1.2	15.0

11. (남북관계 개선시의 교류·협력: 1순위 응답) 많은 전문가들이 경제·제재 국면 때와는 달리 남북관계가 개선되면 경제 분야의 교류·협력을 우선 추진해야 한다고 응답했다. 다시 말해 과반수(54.3%)의 전문가들이 ‘개성공단 사업과 전력·철도 등의 기반시설 개발, 일반교역’ 등 3개 경제 부문의 교류·협력을 우선 추진해야 한다고 제안했다. 이외에도 다자간 경제협력과 기타 부문(북한 종합경제개발 계획 수립과 SOC 및 중화학공업 육성 지원 등)을 포함하면 경제 협력에 대한 응답률이 더욱 높아진다. 경제 부문 외에도 민생 지원과 이산가족 상봉, 구호 지원 등의 인도적 지원과 사회문화 분야의 교류·협력도 중요한 사업이라고 응답했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균 결과와 비슷하게 나타났다. 다만 진보성향의 전문가들은 경제 협력에 대해, 보수성향은 이산가족 사업에 대한 응답률이 상대적으로 높았다.

표 11 ▶ 남북관계 개선시의 교류·협력(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
개성공단 등 경제특구 사업	24	34.3	36.4	42.9	20.0
전력, 철도, 도로 등 기반시설 개발	9	12.9	13.6	17.9	5.0
민생 지원	9	12.9	9.1	14.3	15.0
이산가족 교류 및 사회문화체육교류	8	11.4	9.1	3.6	25.0
구호지원(식량 지원 등)	6	8.6	9.1	7.1	10.0
일반교역 및 위탁가공교역	5	7.1	13.6	7.1	0.0
남·북·러, 남·북·중 등 다자간 경제협력	4	5.7	4.5	7.1	5.0
관광	2	2.9	0.0	0.0	10.0
지하자원개발	1	1.4	0.0	0.0	5.0
기타	2	2.9	4.5	0.0	5.0

12. (남북관계 개선시의 교류·협력: 복수응답) 상위 3개 부문의 우선 추진 사업은 1순위 결과와 큰 차이 없이 나타났다. 이외에도 기타 부문에서는 1순위에서 거론된 북한 종합경제개발 계획 수립과 SOC 및 중화학공업 육성 지원 외에 'IT산업과 경공업 육성'도 추가 제안하였다.

성향별로도 1순위 결과와 유사하게 나타났으며, 진보와 보수성 향의 결과가 전체 평균과 비슷한 비율로 나타났다.

표 12 남북관계 개선시의 교류·협력(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
개성공단 등 경제특구 사업	45	21.4	22.7	22.6	18.3
전력, 철도, 도로 등 기반시설 개발	29	13.8	16.7	13.1	11.7
민생 지원	24	11.4	10.6	10.7	13.3
일반교역 및 위탁가공교역	23	11.0	12.1	9.5	11.7
이산가족 교류 및 사회문화체육교류	23	11.0	13.6	6.0	15.0
남·북·러, 남·북·중 등 다자간 경제협력	22	10.5	6.1	13.1	11.7
지하자원개발	14	6.7	3.0	10.7	5.0
관광	12	5.7	4.5	8.3	3.3
구호지원(식량 지원 등)	12	5.7	6.1	6.0	5.0
기타	6	2.9	4.5	0.0	5.0

13. (북한 정권이 환영할만한 교류·협력: 1순위 응답) 상당수의 전문가들은 북한의 우선 희망 사업으로 ‘SOC 사업과 구호 사업, 개성공단 등 경제특구 사업’을 꼽았다. 이는 전력이 북한경제 회생의 시발점이자 7차 당대회에서도 역점을 두고 해결해나갈 것으로 강조한 점과 김정은 체제에 들어 경제개발구 개발을 강조하고 있다는 점 등이 반영된 것으로 해석된다. 이외에도 전문가들은 ‘민생 지원과 일반교역 및 위탁가공교역, 관광 사업’ 등을 들었다. 이는 북한도 5·24 조치 해제와 금강산관광 재개, 대북지원 등을 통해 경제 회생과 남북관계 개선을 희망할 것임을 시사한다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균 결과와 비슷하게 나타났다. 다만 보수성향의 전문가들은 ‘SOC 등의 기반시설 개발’에 대해, 진보성향은 ‘구호 지원과 개성공단 사업’에 대해 전체 평균을 상회하는 응답률을 보였다.

표 13 ▶ 북한 정권이 환영할만한 교류·협력(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
전력, 철도, 도로 등 기반시설 개발	20	28.6	18.2	28.6	40.0
구호지원(식량 지원 등)	17	24.3	31.8	25.0	15.0
개성공단 등 경제특구 사업	16	22.9	31.8	17.9	20.0
민생 지원	8	11.4	9.1	14.3	10.0
일반교역 및 위탁가공교역	4	5.7	0.0	7.1	10.0
관광	4	5.7	4.5	7.1	5.0
이산가족 교류 및 사회문화체육교류	0	0.0	0.0	0.0	0.0
남·북·러, 남·북·중 등 다자간 경제협력	0	0.0	0.0	0.0	0.0
지하자원개발	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	1.4	4.5	0.0	0.0

14. (북한 정권이 환영할만한 교류·협력: 복수응답) 상위 3개 부문의 우선 추진 사업이 여전히 가장 높은 응답률을 보였다. 다만 1순위 응답에서 3위를 차지했던 '개성공단 등 경제특구 사업'의 응답률이 소폭 상승하여 1위를 차지했고, 1순위 응답에서 1~2위를 차지했던 'SOC 개발과 구호 지원'은 응답률이 하락하여 2~3위를 차지하였다.

성향별로도 1순위 결과와 유사하게 나타났으며, 진보와 보수성향의 결과가 전체 평균과 비슷한 비율로 응답했다.

표 14 >> 북한 정권이 환영할만한 교류·협력(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
개성공단 등 경제특구 사업	51	24.3	25.8	22.6	25.0
전력, 철도, 도로 등 기반시설 개발	42	20.0	18.2	21.4	20.0
구호지원(식량 지원 등)	25	11.9	12.1	9.5	15.0
민생 지원	25	11.9	12.1	11.9	11.7
일반교역 및 위탁가공교역	24	11.4	9.1	14.3	10.0
관광	20	9.5	12.1	8.3	8.3
남·북·러, 남·북·중 등 다자간 경제협력	9	4.3	3.0	6.0	3.3
지하지원개발	9	4.3	3.0	6.0	3.3
이산가족 교류 및 사회문화체육교류	2	1.0	0.0	0.0	3.3
기타	3	1.4	4.5	0.0	0.0

(4) 남북한 경제·사회 변화와 남북관계에 대한 영향

○ 북한의 경제·사회 변화가 남북관계에 미치는 영향

1. (북한 시장화의 대남 인식 개선 영향) 전문가들의 상당수(75.7%)는 북한의 시장화가 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움이 되었다는 데 대해 '동의'하는 것으로 나타났다. '동의하지 않음'에 대한 응답은 전문가 10명 중 1명(7.1%)에 불과했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으나, 보수성향(95.0%)이 진보성향(77.2%)에 비해 '동의'에 대한 응답률이 다소 높았다.

표 1 >> 북한 시장화의 대남 인식 개선 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	0(0.0)	4(18.2)	14(63.6)	3(13.6)	3.8(0.18)
중도	0(0.0)	3(10.7)	8(28.6)	14(50.0)	3(10.7)	3.6(0.16)
보수	0(0.0)	1(5.0)	0(0.0)	14(70.0)	5(25.0)	4.2(0.15)
총합	1(1.4)	4(5.7)	12(17.1)	42(60.0)	11(15.7)	3.8(0.10)

주 : () 내는 응답률(%임)

2. (시장화의 대남 인식 개선 요인: 1순위 응답) 북한 시장화가 대남 인식 개선에 영향을 미쳤다고 응답한 전문가들 가운데 절대다수(92.4%)는 '상설·비상설시장의 확대 및 다양한 장사업종 확대'가 가장 큰 영향을 미쳤다고 응답했다. 이외에도 남한 관련 정보와 상품의 유통도 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 2 >> 북한 시장화의 대남 인식 개선 요인(1순위 응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
상설시장 및 비상설시장의 확대	36	67.9	82.4	70.6	52.6
다양한 장사업종의 확대	13	24.5	5.9	29.4	36.8
사금융의 발전	0	0.0	0.0	0.0	0.0
공공부문의 시장 진출	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	4	7.5	11.8	0.0	10.5

3. (시장화의 대남 인식 개선 요인: 복수응답) 가장 큰 영향을 미친 요인과 응답률 등의 순위에는 큰 변동이 없었다. 다만 '상설·비상설 시장의 확대'에 대한 응답률은 67.9%에서 41.5%로 크게 낮아졌으나, '다양한 장사업종 확대'와 '사금융 발전'에 대한 응답률은 각각 24.5%에서 34.9%, 0.0%에서 16.0%로 10%포인트 이상 높아졌다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으며, 응답률 분포도 1순위 응답 결과와 거의 유사하였다.

표 3 ▶ 북한 시장화의 대남 인식 개선 요인(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
상설·비상설시장의 확대	44	41.5	50.0	41.2	34.2
다양한 장사업종의 확대	37	34.9	26.5	38.2	39.5
사금융의 발전	17	16.0	14.7	17.6	15.8
공공부문의 시장 진출	3	2.8	2.9	2.9	2.6
기타	5	4.7	5.9	0.0	7.9

4. (북한 소득수준 향상의 대남 인식 개선 영향) 시장화 등으로 인한 소득수준 향상이 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움이 되었다는 데 대해 전문가들의 의견이 엇갈렸다. 전문가 10명 중 '동의'와 '보통 영향'에 각각 3~4명(37.1%), '동의 안함'에는 2~3명(25.7%)에 달하는 것으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 4 ▶▶ 북한 소득수준 향상의 대남 인식 개선 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	3(13.6)	9(40.9)	9(40.9)	0(0.0)	3.2(0.18)
중도	1(3.6)	7(25.0)	10(35.7)	9(32.1)	1(3.6)	3.1(0.18)
보수	1(5.0)	5(25.0)	7(35.0)	7(35.0)	0(0.0)	3.0(0.21)
종합	3(4.3)	15(21.4)	26(37.1)	25(35.7)	1(1.4)	3.1(0.11)

주 : () 내는 응답률(%)임

5. (북한 한류 확산의 대남 인식 개선 영향) 전문가들의 상당수(78.6%)는 북한의 한류 확산이 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움이 되었다는 데 대해 '동의'하는 것으로 나타났다. '동의하지 않음'에 대한 응답은 극소수(4.3%)에 불과했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으나, 보수성향(90.0%)이 진보성향(72.7%)에 비해 '동의'에 대한 응답률이 다소 높았다.

표 5 >> 북한 한류 확산의 대남 인식 개선 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	1(4.5)	4(18.2)	15(68.2)	1(4.5)	3.6(0.18)
중도	0(0.0)	1(3.6)	6(21.4)	15(53.6)	6(21.4)	3.9(0.14)
보수	0(0.0)	0(0.0)	2(10.0)	14(70.0)	4(20.0)	4.1(0.12)
총합	1(1.4)	2(2.9)	12(17.1)	44(62.9)	11(15.7)	3.9(0.09)

주 : () 내는 응답률(%)임

6. (한류 확산의 대남 인식 개선 요인: 1순위 응답) 전문가들의 상당수(80.0%)는 ‘남한 드라마, 영화 등’이 북한 주민들의 대남 인식 개선에 가장 큰 영향을 미쳤다고 응답했다. 이외에도 ‘남한식 헤어스타일과 패션’(12.9%)과 ‘북한 생활문화에 대한 부정적 인식’(4.3%)의 순으로 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 6 >> 북한 한류 확산의 대남 인식 개선 요인(1순위 응답)
(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
남한 드라마, 영화	56	80.0	81.8	78.6	80.0
남한식 헤어스타일, 패션	9	12.9	9.1	10.7	20.0
북한의 생활문화에 대한 부정적 인식	3	4.3	0.0	10.7	0.0
남녀평등에 대한 선호	1	1.4	4.5	0.0	0.0
기타	1	1.4	4.5	0.0	0.0

7. (한류 확산의 대남 인식 개선 요인: 복수응답) 가장 큰 영향을 미친 요인과 응답률 등의 순위에는 큰 변동이 없었다. 다만 '남한 드라마, 영화'에 대한 응답률은 80.0%에서 45.0%로 크게 낮아졌으나, '남한식 헤어스타일과 패션'과 '북한 생활문화에 대한 부정적 인식'에 대한 응답률은 각각 12.9%에서 29.3%, 4.3%에서 21.4%로 크게 높아졌다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으며, 응답률 분포도 1순위 응답 결과와 거의 유사하였다.

표 7 ▶▶ 북한 한류 확산의 대남 인식 개선 요인(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
남한 드라마, 영화	63	45.0	47.7	44.6	42.5
남한식 헤어스타일, 패션	41	29.3	22.7	30.4	35.0
북한의 생활문화에 대한 부정적 인식	30	21.4	22.7	21.4	20.0
남녀평등에 대한 선호	2	1.4	2.3	1.8	0.0
기타	4	2.9	4.5	1.8	2.5

8. (북한 정보화의 대남 인식 개선 영향) 전문가들의 상당수(71.4%)는 북한의 정보화가 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움이 되었다는 데 대해 '동의'한다고 응답했다. '동의하지 않음'에 대한 응답은 극소수(5.7%)에 불과했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다으나, 보수성향(75.0%)이 진보성향(54.5%)에 비해 '동의'에 대한 응답률이 다소 높았다.

표 8 >> 북한 정보화의 대남 인식 개선 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	2(9.1)	7(31.8)	9(40.9)	3(13.6)	3.5(0.22)
중도	0(0.0)	1(3.6)	4(14.3)	18(64.3)	5(17.9)	4.0(0.13)
보수	0(0.0)	0(0.0)	5(25.0)	9(45.0)	6(30.0)	4.1(0.17)
총합	1(1.4)	3(4.3)	16(22.9)	36(51.4)	14(20.0)	3.8(0.10)

주 : () 내는 응답률(%)

9. (정보화의 대남 인식 개선 요인: 1순위 응답) 전문가 10명 중 8~9명(85.7%)는 북한의 정보화 가운데 ‘CD·DVD·USB 등의 남한 정보 유입’과 ‘핸드폰 사용 증가’ 등이 북한 주민들의 대남 인식 개선에 가장 큰 영향을 미쳤다고 응답했다. 이외에도 ‘탈북민을 통한 외부 정보 유입’(11.4%)도 상당한 영향을 미친 것으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 9 ▶ 북한 정보화의 대남 인식 개선 요인(1순위 응답)
(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
CD·DVD·USB 등 남한 정보 유입	36	51.4	40.9	53.6	60.0
핸드폰 사용 증가	24	34.3	40.9	35.7	25.0
탈북민을 통한 외부정보 유입	8	11.4	9.1	10.7	15.0
기타	2	2.9	9.1	0.0	0.0

10. (정보화의 대남 인식 개선 요인: 복수응답) 가장 큰 영향을 미친 요인과 응답률 등의 순위에는 큰 변동이 없었다. 다만 'CD·DVD·USB 등의 남한 정보 유입'과 '핸드폰 사용 증가'에 대한 응답률은 낮아졌으나, '탈북민을 통한 외부정보 유입'에 대한 응답률은 11.4%에서 25.0%로 크게 높아졌다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으며, 응답률 분포도 1순위 응답 결과와 거의 유사하였다. 다만 '탈북민 정보 유입' 등에 대한 응답률에서는 보수성향(40.0%)이 진보성향(27.3%)에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

표 10 >> 북한 정보화의 대남 인식 개선 요인(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
CD·DVD·USB 등 남한 정보 유입	55	39.3	36.4	42.9	37.5
핸드폰 사용 증가	46	32.9	29.5	42.9	22.5
탈북민을 통한 외부정보 유입	35	25.0	27.3	12.5	40.0
기타	4	2.9	6.8	1.8	0.0

11. (북한 경제·사회 변화의 대남 인식 변화상) 전문가들은 북한 주민들이 남한에 대해 ‘공존·협력의 대상’과 ‘적이 아니라 통일하여 함께 살아갈 한민족’으로 인식이 변화된 점을 북한의 경제·사회 변화로 인해 나타난 주민들의 대표적인 변화 양상으로 꼽았다. 이외에도 ‘탈북민 가족을 민족 반역자에서 한라산줄기로 표현’하는 것과 ‘남조선을 아랫동네로 호칭’하는 것도 중요한 변화상이라고 응답했다. 또한 소수 의견이긴 하나 ‘김정은 정권에 대한 불신 집중’, ‘남한 자본주의 시장경제체제 방식에 대한 이해 확대’라는 기타 의견도 제시되었다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 보수성향의 전문가들은 ‘공존·협력의 대상’이란 경제적 관점에서, 진보성향의 전문가들은 ‘적이 아니라 함께 살아갈 한민족’이란 민족적·정서적 관점에 대해 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

표 11 ▶ 북한 경제·사회 변화의 대남 인식 변화상

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
공존·협력의 대상	31	34.1	30.4	33.3	37.1
적이 아니라 통일하여 함께 살아갈 한민족	28	30.8	43.5	36.7	17.1
탈북민 가족을 ‘민족반역자’에서 ‘한라산줄기’로 표현	18	19.8	17.4	15.2	25.7
‘남조선’에서 ‘아랫동네’로 남한에 대한 지칭 변화	14	15.4	8.7	15.2	20.0
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

12. (북한 주민들의 대남 인식 제고 방안) 전문가들은 북한 주민들의 대남 인식 제고를 위해서는 ‘북한 주민들의 정보화 확산 지원’과 ‘북한정권의 경제개혁 유도’를 가장 중요하게 고려해야 한다고 응답했다. 이외에도 ‘북한의 시장화 지원’과 ‘남한 문물의 북한 유입 지원’ 등도 중요한 방안으로 제시되었다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 진보성향의 전문가들은 ‘정보화 확산 지원’에, 보수성향의 전문가들은 ‘북한정권의 경제 개혁 유도’에 대해 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

표 12 ▶▶ 북한 주민들의 대남 인식 제고 방안

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
주민들의 정보화 확산을 위한 핸드폰 등의 북한 유입 지원	37	42.1	62.5	45.7	20.7
북한정권의 경제개혁 유도	22	25.0	8.3	22.9	41.4
북한의 시장화 확산 지원	15	17.1	20.9	20.0	10.3
남한 문물의 북한 유입 지원	12	13.6	4.2	11.4	24.1
남북교류협력 재개	2	2.3	4.2	0.0	3.5

13. (북한의 시장화 확산 지원 방안) 전문가들은 북한 주민들의 대남 인식 제고를 위해서는 ‘남한기업의 북한 내륙진출 활성화 지원’이 가장 중요하다고 응답했다. 그다음으로는 ‘일반주민 대상의 시장경제교육 지원’과 ‘마이크로파이낸스 지원’, ‘북한 개발은행 등 경제개발 지원’ 등을 중요하게 고려해야 한다고 지적하였다. 이외에도 ‘북한 엘리트 대상의 시장경제교육 지원’을 비롯하여 ‘남한 상품의 유통 확대’, ‘탈북자를 통한 소규모 자금 지원’이란 기타 의견도 제시되었다.
- 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 13 ▶ 북한의 시장화 확산 지원 방안

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
남한기업의 북한 내륙진출 활성화 지원	34	40.1	45.8	46.7	31.0
북한의 일반주민 대상 시장경제교육 지원	15	18.1	20.8	13.3	20.7
남한은행의 북한진출을 통한 소규모자금 (마이크로파이낸스) 지원	14	16.9	12.5	16.7	20.7
북한 개발은행 등 경제개발 지원	13	15.7	16.7	13.3	17.2
북한의 엘리트 대상 시장경제교육 지원	7	8.4	4.2	10.0	10.3
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

○ 남한의 경제·사회 변화가 남북관계에 미치는 영향

14. (남한 경제 양극화 심화의 통일 인식 약화 영향) 전문가 10명 중 7명(70.0%)은 남한의 경제 양극화가 심화될수록 통일의 필요성 인식을 약화시킨다는 데 대해 '동의'한다고 응답했다. '동의하지 않음'에 대한 응답은 소수(18.5%)에 불과했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으나, 보수성향(85.0%)이 진보성향(63.6%)에 비해 '동의'에 대한 응답률이 다소 높았다.

표 14 ▶ 남한 경제 양극화 심화의 통일 인식 약화 영향 평가 (단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	3(13.6)	3(13.6)	2(9.1)	12(54.5)	2(9.1)	3.3(0.27)
중도	2(7.1)	4(14.3)	4(14.3)	15(53.6)	3(10.7)	3.5(0.21)
보수	0(0.0)	1(5.0)	2(10.0)	17(85.0)	0(0.0)	3.8(0.12)
총합	5(7.1)	8(11.4)	8(11.4)	44(62.9)	5(7.1)	3.5(0.12)

주 : () 내는 응답률(%)

15. (남한 경제 양극화 심화의 통일 인식 약화 원인) 남한의 경제 양극화 심화가 통일의 필요성 인식을 약화시킨다는 데 동의한 전문가들은 '통일비용 우려 증가'(40.8%)가 가장 중요한 원인이 라고 지적했다. 그다음으로는 '통일에 대한 무관심 증가'(28.6%), '남남갈등 증가'(14.3%), '통일편익에 대한 이해관계 대립'(12.2%) 등의 순으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 15 ▶ 남한 경제 양극화 심화의 통일 필요성 인식 약화 원인
(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
통일비용에 대한 우려 증가	20	40.8	50.0	33.3	41.2
통일에 대한 무관심 증가	14	28.6	14.3	38.9	29.4
남남갈등 증가	7	14.3	14.3	16.7	11.8
통일편익에 대한 이해관계 대립	6	12.2	21.4	5.6	11.8
통일 가능성에 대한 기대감 하락	1	2.0	0.0	5.6	0.0
기타	1	2.0	0.0	0.0	5.9

16. (남한 경제 양극화 심화의 대북 반감 영향) 남한 경제의 양극화가 심화될수록 북한에 대한 반감이 증가한다는 데 대해 전문가들의 의견이 엇갈렸다. ‘동의’에 전문가 10명 중 4명(41.4%)이, ‘동의하지 않음’에는 3~4명(32.9%)으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났으나, 보수성향은 ‘동의하지 않음’(40.0%)에, 진보성향은 ‘동의’(45.5%)에 대한 응답률이 상대적으로 다소 높았다.

표 16 ▶ 남한 경제 양극화 심화의 대북 반감 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	3(13.6)	4(18.2)	5(22.7)	8(36.4)	2(9.1)	3.1(0.26)
중도	3(10.7)	5(17.9)	7(25.0)	12(42.9)	1(3.6)	3.1(0.21)
보수	0(0.0)	8(40.0)	6(30.0)	6(30.0)	0(0.0)	2.9(0.19)
종합	6(8.6)	17(24.3)	18(25.7)	26(37.1)	3(4.3)	3.0(0.13)

주 : () 내는 응답률(%)

17. (남한 경제 양극화의 대북 반감 증가 원인) 남한의 경제 양극화가 북한에 대한 반감을 증가시킨다는 데 동의한 전문가들은 ‘북한에 대한 포용력 감소’(51.7%)를 가장 중요한 원인으로 지적했다. 그다음으로는 ‘북한에 대한 이해관계 대립’(24.1%), ‘남남갈등 증가’(13.8%), ‘북한에 대한 무관심 증가’(10.3%) 순으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만, 진보성향은 ‘남남갈등 증가’(30.0%)를 ‘북한에 대한 이해관계 대립’(20.0%)보다 더 중요한 원인으로 지적했으며, 보수성향은 ‘북한에 대한 무관심 증가’(16.7%)를 중요한 원인으로 지적했다.

표 17 ▶ 남한 경제 양극화 심화의 대북 반감 증가 원인

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한에 대한 포용력 감소	15	51.7	50.0	53.8	50.0
북한에 대한 이해관계 대립	7	24.1	20.0	30.8	16.7
남남갈등 증가	4	13.8	30.0	0.0	16.7
북한에 대한 무관심 증가	3	10.3	0.0	15.4	16.7
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

18. (남한 다문화 확산의 통일 인식 영향) 남한의 다문화 구성원이 증가할수록 통일의 필요성 인식이 약화된다는 데 대해 전문가들의 의견이 엇갈렸다. ‘동의’에 전문가 10명 중 3~4명(34.3%)이, ‘동의하지 않음’에는 3명(30.0%)으로 나타났다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 18 ▶ 남한 다문화 확산의 통일 인식 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	2(9.1)	4(18.2)	9(40.9)	7(31.8)	0(0.0)	3.0(0.20)
중도	2(7.1)	8(28.6)	9(32.1)	9(32.1)	0(0.0)	2.9(0.18)
보수	1(5.0)	4(20.0)	7(35.0)	8(40.0)	0(0.0)	3.1(0.20)
종합	5(7.1)	16(22.9)	25(35.7)	24(34.3)	0(0.0)	3.0(0.11)

주 : () 내는 응답률(%)

19. (남한 다문화 확산의 통일 인식 약화 원인) 남한의 다문화 구성원 증가가 통일 필요성 인식을 감소시킨다는 데 동의한 전문가들은 ‘통일에 대한 이해관계가 다양해지기 때문’(40.0%)을 가장 중요한 원인으로 지적했다. 그다음으로는 ‘민족의식 약화’(28.0%), ‘분단에 대한 문제의식 약화’(28.0%), ‘남북 간의 이질성 증가’(4.0%) 등의 순으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 엇갈렸다. 보수성향의 전문가들은 ‘통일에 대한 이해관계의 다양함’(55.6%)에 대해, 진보성향의 전문가들은 ‘분단에 대한 문제의식 약화’(42.9%)에 대해 가장 높은 응답률을 보였다.

표 19 ▶ 남한 다문화 확산의 통일 인식 약화 원인

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
통일에 대한 이해관계가 다양	10	40.0	28.6	33.3	55.6
민족의식 약화	7	28.0	28.6	22.2	33.3
분단에 대한 문제의식 약화	7	28.0	42.9	33.3	11.1
남북한 간의 이질성 증대	1	4.0	0.0	11.1	0.0
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

20. (남한 다문화 확산의 대북 반감 영향) 남한의 다문화 구성원이 증가할수록 북한에 대한 반감이 증가한다는 데 대해 전문가 10명 중 약 6명(61.4%)은 '동의하지 않음'으로 응답했다. '동의'한다는 응답자는 전문가 10명 중 1명(11.4%)에 불과하였다. 성향별로는 전체 평균과 비슷하게 나타났으나, '동의하지 않음'에 대해 보수성향(70.0%)이 진보성향(54.6%)에 비해 높은 응답률을 보였다. 특히 진보성향은 '동의'에 대한 응답자가 전무하였다.

표 20 남한 다문화 구성원 증가의 대북 반감 영향 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	2(9.1)	10(45.5)	10(45.5)	0(0.0)	0(0.0)	2.4(0.14)
중도	3(10.7)	14(50.0)	6(21.4)	5(17.9)	0(0.0)	2.5(0.17)
보수	2(10.0)	12(60.0)	3(15.0)	3(15.0)	0(0.0)	2.3(0.20)
종합	7(10.0)	36(51.4)	19(27.1)	8(11.4)	0(0.0)	2.4(0.10)

주 : () 내는 응답률(%)

21. (남한 다문화 확산의 대북 반감 증가 원인) 남한의 다문화 확산이 대북 반감을 증가시킨다는 데 동의한 전문가들은 ‘북한에 대한 우리 민족의식 약화’(37.5%)를 가장 중요한 원인으로 지적했다. 그다음으로는 ‘북한에 대한 무관심 증가’(25.0%), ‘북한에 대한 포용력 약화’(25.0%) 순으로 나타났으며, ‘다문화 구성원 증가에 따르는 각종 사회문제 발생 증가’라는 기타 의견도 제시되었다. 성향별로는 보수와 진보 간에 엇갈렸다. 진보성향의 전문가들은 남한의 다문화 확산이 대북 반감을 증가시킨다는 데 ‘동의’한 응답자가 전무하였기에 보수·중도성향의 전문가들만 조사되었다. 그 결과는 전체 평균과 유사하게 나왔으나, 특히 보수성향의 전문가들은 ‘우리 민족의식 약화’(66.7%)에 대해 높게 응답했다.

표 21 ▶ 남한 다문화 확산의 대북 반감 증가 원인

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한에 대한 우리 민족의식 약화	3	37.5	0.0	20.0	66.7
북한에 대한 무관심 증가	2	25.0	0.0	20.0	33.3
북한에 대한 포용력 약화	2	25.0	0.0	40.0	0.0
남북한 간의 이질성 증대	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	12.5	20.0	0.0	12.5

22. (남한 고령화 심화의 통일 필요성 영향) 남한의 고령화가 심화될수록 통일의 필요성 인식이 약화된다는 데 대해 전문가 10명 중 6명(60.0%)은 '동의하지 않음'으로 응답했다. '동의'한다는 응답자는 전문가 10명 중 2~3명(27.1%)에 달했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 22 ▶ 남한 고령화 심화의 통일 인식 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	2(9.1)	10(45.5)	5(22.7)	5(22.7)	0(0.0)	2.6(0.20)
중도	2(7.1)	15(53.6)	1(3.6)	10(35.7)	0(0.0)	2.7(0.20)
보수	2(10.0)	11(55.0)	3(15.0)	4(20.0)	0(0.0)	2.5(0.21)
종합	6(8.6)	36(51.4)	9(12.9)	19(27.1)	0(0.0)	2.6(0.12)

주 : () 내는 응답률(%)

23. (남한 고령화 심화의 통일 인식 약화 원인) 남한의 고령화가 심화될수록 통일의 필요성 인식을 약화시킨다는 데 동의한 전문가들은 ‘분단에 대한 문제의식 약화’(36.8%)를 가장 중요한 원인으로 지적했다. 그다음으로는 ‘북한에 대한 기대감 저하’(31.6%), ‘북한에 대한 적대감 증가’(26.3%) 순으로 나타났으며, ‘통일비용 부담 우려’라는 기타 의견도 제시되었다.

성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 진보 성향의 전문가들은 ‘북한에 대한 기대감 저하’(60.0%)에 대해, 보수성향은 ‘분단에 대한 문제의식 약화’(50.0%)와 ‘북한에 대한 기대감 저하’(50.0%)에 대해 높은 응답률을 보였다.

표 23 ▶ 남한 고령화 심화의 통일 인식 약화 원인

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
분단에 대한 문제의식 약화	7	36.8	20.0	40.0	50.0
북한에 대한 기대감 저하	6	31.6	60.0	10.0	50.0
북한에 대한 적대감 증가	5	26.3	20.0	40.0	0.0
북한에 대한 우리민족 의식 약화	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	5.3	0.0	10.0	0.0

24. (남한 고령화 심화의 대북 반감 영향) 남한의 고령화가 심화될수록 대북 반감이 증가한다는 데 대해 전문가들의 의견이 엇갈렸다. ‘동의하지 않음’에 전문가 10명 중 4~5명(44.3%)이, ‘동의’에는 3~4명(35.8%)으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 24 ▶ 남한 고령화 심화의 대북 반감 영향 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	8(36.4)	7(31.8)	5(22.7)	1(4.5)	2.9(0.21)
중도	1(3.6)	13(46.4)	4(14.3)	9(32.1)	1(3.6)	2.9(0.20)
보수	1(5.0)	7(35.0)	3(15.0)	9(45.0)	0(0.0)	3.0(0.23)
종합	3(4.3)	28(40.0)	14(20.0)	23(32.9)	2(2.9)	2.9(0.12)

주 : () 내는 응답률(%)

25. (남한 고령화 심화의 대북 반감 증가 원인) 남한의 고령화가 심화 될수록 북한에 대한 반감이 증가한다는 데 동의한 전문가들은 ‘북한의 이질성에 대한 거부감 증가’(48.0%)를 가장 중요한 원인으로 지적했다. 그다음으로는 ‘반공의식 증대’(28.0%), ‘북한에 대한 이해관계 변화’(24.0%) 순으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 보수 성향의 전문가들은 ‘북한의 이질성에 대한 거부감 증가’(77.8%)에 대해, 진보성향은 ‘반공의식 증대’(66.7%)에 대해 높은 응답률을 보였다.

표 25 ▶ 남한 고령화 심화의 대북 반감 증가 원인

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한 이질성에 대한 거부감 증가	12	48.0	16.7	40.0	77.8
반공의식 증대	7	28.0	66.7	20.0	11.1
북한에 대한 이해관계 변화	6	24.0	16.7	40.0	11.1
북한에 대한 우리민족의식 약화	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

26. (남한 경제 양극화 해소의 통일 인식 제고 효과) 전문가 10명 중 7~8명(77.2%)은 남한의 경제 양극화 해소가 통일 인식 제고에 보탬이 될 것이라는 데 대해 '동의'한다고 응답했다. '동의하지 않음'이라고 한 응답자는 소수(8.6%)에 불과했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 보수성향(95.0%)이 진보성향(63.6%)에 비해 '동의' 응답률이 높았다.

표 26 ▶ 남한 경제 양극화 해소의 통일 인식 제고 효과 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	3(13.6)	4(18.2)	13(59.1)	1(4.5)	3.5(0.21)
중도	1(3.6)	1(3.6)	5(17.9)	20(71.4)	1(3.6)	3.7(0.15)
보수	0(0.0)	0(0.0)	1(5.0)	18(90.0)	1(5.0)	4.0(0.07)
종합	2(2.9)	4(5.7)	10(14.3)	51(72.9)	3(4.3)	3.7(0.09)

주 : () 내는 응답률(%)

27. (남한 경제 양극화 해소의 대북 반감 완화 효과) 전문가 10명 중 5~6명(58.5%)은 남한의 경제 양극화 해소가 대북 반감 완화에 보탬이 될 것이라는 데 대해 '동의'한다고 응답했다. '동의하지 않음'이라고 한 응답자는 소수(12.9%)에 불과했다. 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 진보성향(63.6%)이 보수성향(50.0%)에 비해 '동의' 응답률이 다소 높게 나타났다.

표 27 ▶ 남한 경제 양극화 해소의 대북 반감 완화 효과

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	2(9.1)	5(22.7)	14(63.6)	0(0.0)	3.5(0.18)
중도	2(7.1)	2(7.1)	7(25.0)	16(57.1)	1(3.6)	3.4(0.18)
보수	0(0.0)	2(10.0)	8(40.0)	10(50.0)	0(0.0)	3.4(0.15)
종합	3(4.3)	6(8.6)	20(28.6)	40(57.1)	1(1.4)	3.4(0.10)

주 : () 내는 응답률(%)

28. (통일 인식 제고를 위한 민족공동체통일방안 수정의 불가피성) 다문화 사회에서 통일 인식 제고를 위해서는 민족공동체통일방안의 수정이 불가피하다는 데 대해 전문가들의 의견은 엇갈렸다. 이 의견에 대한 전문가들의 응답률은 '동의'(37.2%)와 '동의하지 않음'(34.3%)이 비슷하게 나왔다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 '동의'에 대한 보수성향(60.0%)의 응답률이 전체 평균보다 높게 나타났다.

표 28 >> 통일 인식 제고를 위한 민족공동체통일방안 수정의 불가피성 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	2(9.1)	3(13.6)	10(45.5)	7(31.8)	0(0.0)	3.0(0.20)
중도	1(3.6)	11(39.3)	9(32.1)	6(21.4)	1(3.6)	2.8(0.18)
보수	0(0.0)	7(35.0)	1(5.0)	11(55.0)	1(5.0)	3.3(0.23)
종합	3(4.3)	21(30.0)	20(28.6)	24(34.3)	2(2.9)	3.0(0.12)

주 : () 내는 응답률(%)

29. (대북 인식 정립을 위한 민족공동체통일방안 수정의 불가피성) 다문화 사회에서 대북 인식 정립을 위해서는 민족공동체통일방안의 수정이 불가피하다는 데 대해 전문가들의 의견은 엇갈렸다. 이 의견에 대한 전문가들의 응답률은 '동의'(37.1%)와 '동의하지 않음'(35.7%)이 비슷하게 나왔다. 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 '동의'에 대한 보수성향(60.0%)의 응답률이 전체 평균보다 높게 나타났다.

표 29 대북 인식 정립을 위한 민족공동체통일방안 수정의 불가피성 평가

(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	2(9.1)	4(18.2)	8(36.4)	8(36.4)	0(0.0)	3.0(0.21)
중도	1(3.6)	11(39.3)	10(35.7)	6(21.4)	0(0.0)	2.8(0.16)
보수	0(0.0)	7(35.0)	1(5.0)	11(55.0)	1(5.0)	3.3(0.23)
종합	3(4.3)	22(31.4)	19(27.1)	25(35.7)	1(1.4)	3.0(0.11)

주 : () 내는 응답률(%)

30. (통일 인식 제고를 위한 맞춤형 통일교육의 필요성) 전문가들의 상당수(80.0%)는 고령화 사회에서 통일 인식 제고를 위해서는 세대 맞춤형 통일교육이 필요하다는 데 대해 '동의'하였다. '동의하지 않음'의 응답률은 극소수(5.8%)에 불과하였다. 성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 30 >> 통일 인식 제고를 위한 맞춤형 통일교육의 필요성 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	1(4.5)	2(9.1)	17(77.3)	1(4.5)	3.7(0.18)
중도	1(3.6)	1(3.6)	5(17.9)	19(67.9)	2(7.1)	3.7(0.15)
보수	0(0.0)	0(0.0)	3(15.0)	17(85.0)	0(0.0)	3.9(0.08)
종합	2(2.9)	2(2.9)	10(14.3)	53(75.7)	3(4.3)	3.8(0.08)

주 : () 내는 응답률(%)임

31. (대북 반감 완화를 위한 맞춤형 통일교육의 필요성) 전문가들의 상당수(71.4%)는 고령화 사회에서 북한에 대한 반감을 완화하기 위해서는 세대 맞춤형 통일교육이 필요하다는 데 대해 '동의'하였다. '동의하지 않음'의 응답률은 전문가 10명 중 1명(10.0%)에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 간에 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 31 ▶ 대북 반감 완화를 위한 맞춤형 통일교육의 필요성 평가
(단위: 명, %)

	전혀 동의 안함	대체로 동의 안함	보통	대체로 동의	매우 동의	평균 (표준오차)
진보	1(4.5)	0(0.0)	4(18.2)	17(77.3)	0(0.0)	3.7(0.15)
중도	1(3.6)	3(10.7)	3(10.7)	20(71.4)	1(3.6)	3.6(0.17)
보수	0(0.0)	2(10.0)	6(30.0)	12(60.0)	0(0.0)	3.5(0.15)
종합	2(2.9)	5(7.1)	13(18.6)	49(70.0)	1(1.4)	3.6(0.09)

주 : () 내는 응답률(%)

(5) 국제환경 변화와 남북관계에 대한 영향

1. (한반도 통일 지지국) 전문가들은 한반도 통일에 대한 주변 4강들의 지지에 대해 다소 부정적 인식이 강한 것으로 나타났다. 전문가 10명 중 3~4명(37.1%)은 '모두 지지하지 않는다'로 나타나 국가별 지지에 대한 응답률보다 높게 나타났다. 국가별 지지 정도는 '미국'(35.7%)이 가장 우호적이며, 그다음으로는 러시아(12.9%), 중국(2.9%), 일본(0.0%) 순으로 나타났으며, '비슷하다'(11.4%)는 응답자도 존재하였다.

성향별로는 보수와 진보 간에 뚜렷한 차이가 존재하였다. 보수성향의 전문가들은 통일 지지국으로 '미국'(75.0%)에 높은 평가를 준 반면, 진보성향은 '모두 지지하지 않는다'(68.2%)라는 부정적 평가에 높은 반응을 보였다.

표 1 >> 주변 4강의 한반도 통일 지지도

(단위: 명, %)

	미국	중국	일본	러시아	비슷하다	모두 지지하지 않는다
진보	3(13.6)	1(4.5)	0(0.0)	2(9.1)	1(4.5)	15(68.2)
중도	7(25.0)	1(3.6)	0(0.0)	4(14.3)	6(21.4)	10(35.7)
보수	15(75.0)	0(0.0)	0(0.0)	3(15.0)	1(5.0)	1(5.0)
종합	25(35.7)	2(2.9)	0(0.0)	9(12.9)	8(11.4)	26(37.1)

주 : () 내는 응답률(%)

2. (6자회담의 유용성) 북한 비핵화를 위한 6자회담의 유용성에 대해 전문가들의 의견은 다소 엇갈렸다. '유용하다'고 응답한 전문가들은 10명 중 약 4명(42.9%)이며, '유용하지 않음'으로 응답한 전문가들도 3~4명(37.1%)이나 되는 것으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 차이가 존재하였다. 진보성향의 전문가들은 유용하다는 데 '동의'(59.1%)를, 보수성향은 '동의하지 않음'(60.0%)에 높은 응답률을 보였다.

표 2 ▶ 북한 비핵화에 대한 6자회담의 유용성

(단위: 명, %)

	전혀 유용 않음	대체로 유용 않음	보통	대체로 유용	매우 유용	평균 (표준오차)
진보	3(13.6)	3(13.6)	3(13.6)	10(45.5)	3(13.6)	3.3(0.27)
중도	1(3.6)	7(25.0)	8(28.6)	12(42.9)	0(0.0)	3.1(0.17)
보수	1(5.0)	11(55.0)	3(15.0)	5(25.0)	0(0.0)	2.6(0.21)
종합	5(7.1)	21(30.0)	14(20.0)	27(38.6)	3(4.3)	3.0(0.13)

주 : () 내는 응답률(%)_임

3. (국제제재의 유용성) 많은 전문가들은 북한 비핵화를 위한 국제사회 대북제재의 유용성에 대해 다소 부정적으로 응답했다. ‘유용하지 않음’을 응답한 전문가들은 10명 중 6명(58.6%)에 달했으며, ‘유용’으로 답한 전문가들은 2~3명(27.2%)에 불과하였다. 성향별로는 보수와 진보 간에 반응이 엇갈렸다. 진보성향의 전문가들은 절대다수가 ‘유용하지 않음’(90.9%)으로 응답하였고 ‘유용’(0.0%)에는 전무하였다. 반면, 보수성향은 ‘유용’(60.0%)이란 응답률이 높게 나왔다.

표 3 >> 북한 비핵화에 대한 국제제재의 유용성

(단위: 명, %)

	전혀 유용 않음	대체로 유용 않음	보통	대체로 유용	매우 유용	평균 (표준오차)
진보	8(36.4)	12(54.5)	2(9.1)	0(0.0)	0(0.0)	1.7(0.13)
중도	3(10.7)	14(50.0)	4(14.3)	7(25.0)	0(0.0)	2.5(0.19)
보수	0(0.0)	4(20.0)	4(20.0)	9(45.0)	3(15.0)	3.6(0.22)
종합	11(15.7)	30(42.9)	10(14.3)	16(22.9)	3(4.3)	2.6(0.14)

주 : () 내는 응답률(%)

4. (비핵화 실패의 책임: 북한 제외) 전문가들의 대부분은 6자회담을 통한 비핵화 실패에 가장 책임이 큰 국가는 ‘미국과 중국’이라고 응답했다. 북한을 제외한 국가별 책임 귀속은 ‘미국’(47.1%), ‘중국’(40.0%) 순으로 나타났으며, 전문가 10명 중 1~2명(12.9%)은 한국에도 책임이 있다고 답했다.

성향별로는 보수와 진보 간에 뚜렷한 차이가 존재하였다. 진보성향의 전문가들은 비핵화 실패의 책임국으로 ‘미국’(77.3%)을 지목한 반면, 보수성향은 ‘중국’(80.0%)이라고 답했다.

표 4 6자회담을 통한 비핵화 실패의 책임귀속(북한 제외)

(단위: 명, %)

	미국	중국	일본	러시아	한국
진보	17(77.3)	2(9.1)	0(0.0)	0(0.0)	3(13.6)
중도	13(46.4)	10(35.7)	0(0.0)	0(0.0)	5(17.9)
보수	3(15.0)	16(80.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(5.0)
종합	33(47.1)	28(40.0)	0(0.0)	0(0.0)	9(12.9)

주 : () 내는 응답률(%)

5. (중국의 대북 경제제재 참여 이유) 많은 전문가들은 중국의 대북 경제제재 참여 이유에 대해 ‘미중관계에 대한 전략적 고려’(45.7%)가 가장 큰 요인이라고 응답했다. 그다음으로는 ‘핵무기확산금지라는 도덕적 책임’(21.4%), ‘중국에 실질적 위협으로 작용’(17.1%), ‘북한 길들이기의 일환’(10.0%) 순으로 나타났다. 이외에도 ‘동북아 패권국가로서의 위상 및 체면 유지’, ‘대국으로서의 국가적 이미지’, ‘동아시아에서 중국의 정치적 위상 정립’ 등이 복합적으로 작용하였다는 기타 의견도 존재하였다.

성향별로도 보수와 진보 간의 구분 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 5 >> 중국의 대북 경제제재 참여 이유

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
미중관계에 대한 전략적 고려	32	45.7	59.1	32.1	50.0
핵무기확산금지라는 세계적 차원의 도덕적 책임	15	21.4	18.2	28.6	15.0
중국에 실질적 위협으로 작용	12	17.1	9.1	28.6	10.0
최근 북중관계 악화로 인한 북한 길들이기 전략의 일환	7	10.0	9.1	7.1	15.0
박근혜 정부의 균형 전략에 따른 한중 관계 발전	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	4	5.7	4.5	3.6	10.0

6. (미국의 북핵정책 강경 배경) 전문가들의 상당수는 미국의 북핵정책을 강경하게 변화시키는 가장 큰 이유에 대해 ‘북한의 핵·미사일 능력 제고’(61.4%)라고 응답했다. 그다음으로는 ‘동북아에서의 중국의 영향력 증가’(21.4%), ‘정권교체 등 미국의 국내 정치 상황’(4.3%) 순으로 나타났다. 이외에도 ‘한국의 적극적 요구’(2.9%)와 ‘미국의 대중국 MD 강화와 동북아 패권전략으로서의 중국 압박 명분 활용, 협상을 통한 대북 접근에 대한 실망감’ 등이 복합적으로 작용하였다는 기타 의견(7.1%)도 존재하였다.

성향별로 보수와 진보 간에 다소 차이가 존재한다. 보수성향의 전문가들은 절대다수가 ‘북한의 핵·미사일 능력 제고’(95.0%) 때문이라고 응답했으며, 북한 책임에 대한 응답률이 높았다. 반면, 진보성향은 북한의 책임은 물론, 중국의 영향력 증가 우려 등 미중 간의 패권경쟁과 한미의 정치적 상황도 반영된 복합적 요인에 기인한다고 응답했다.

표 6 미국의 북핵정책 강경 배경

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한의 핵·미사일 능력 제고	43	61.4	31.8	60.7	95.0
북중관계 발전과 동북아에서 중국의 영향력 증가 우려	15	21.4	36.4	21.4	5.0
미국 국내정치 상황(정권교체 등)	3	4.3	4.5	7.1	0.0
한국의 적극적 요구	2	2.9	9.1	0.0	0.0
대북정책 등 미중 협력의 진전	2	2.9	0.0	7.1	0.0
기타	5	7.1	18.2	3.6	0.0

7. (비핵화를 위한 한국 외교의 문제점) 전문가들의 상당수는 ‘독자적인 정책 수단 부재’(70.0%)를 북한 비핵화를 위한 한국 외교의 가장 큰 문제점으로 지적했다. 그다음으로는 ‘국내의 남남 갈등’(12.9%), ‘중국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책수단 부재’(8.6%), ‘미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책수단 부재’(4.3%) 순으로 나타났다. 이외에도 ‘외교정책에 이념 개입’, ‘비핵화 의지 부족’ 등도 문제점이라는 기타 의견(4.3%)도 존재하였다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 7 >> 북한 비핵화를 위한 한국 외교의 문제점

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
한국의 독자적 정책수단 부재	49	70.0	68.2	78.6	60.0
국내의 남남 갈등	9	12.9	13.6	7.1	20.0
중국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책수단 부재	6	8.6	4.5	7.1	15.0
미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책수단 부재	3	4.3	4.5	7.1	0.0
기타	3	4.3	9.1	0.0	5.0

8. (향후 북중관계 전망) 절대다수의 전문가들은 비핵화에 대한 전망에는 부정적이었지만, 북중관계에 대해서는 ‘현상 유지 혹은 진전’될 것이라고 전망하였다. 향후 북중관계에 대해 전문가 10명 중 6~7명(62.9%)은 ‘현상 유지’될 것이라고 전망하였고, 3~4명(35.7%)은 ‘상당히 진전’될 것이라고 응답하였다. 비핵화 및 북중관계 경색에 대한 전망은 전무하였다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 8 ▶ 향후 북중관계 전망

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한 비핵화에 진전이 없이 북중관계도 현상 유지	44	62.9	54.5	75.0	55.0
북한 비핵화는 진전이 없으나 북중관계는 상당히 진전	25	35.7	45.5	21.4	45.0
중국 제재 지속으로 북중관계 경색	0	0.0	0.0	0.0	0.0
비핵화 전제로 북중관계 회복	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	1.4	0.0	3.6	0.0

9. (대북제재에 대한 미중 간 협력 가능성 전망) 절대다수의 전문가들은 향후 중국의 대북제재 전망에 대해 '제재 완화 혹은 현상 유지' 될 것이라고 평가했다. 전문가 10명 중 약 6명(61.4%)은 '북한의 약화를 우려해 중국의 제재는 완화될 것'이라고 전망했으며, 약 3명(32.9%)은 '대북제재 유지 속에 미중 협력관계 유지'로 응답했다. 이외에 '중국의 대북제재 유지 혹은 소극적 입장 속에 미중 간 갈등도 심화될 것'이라는 기타 의견(5.7%)도 존재하였다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다.

표 9 ▶▶ 대북제재에 대한 미중간 협력 유지 가능성

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
중국, 북한 약화 우려해 제재 완화	43	61.4	59.1	67.9	55.0
중국, 대북제재 유지 속에 미중 협력 유지	23	32.9	31.8	25.0	45.0
중국, 대북제재 강화 속에 미국과의 협력 강화	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	4	5.7	9.1	7.1	0.0

10. (북한의 핵 외교전략 전망) 전문가들의 상당수는 향후 북한의 비핵화 전망에 부정적으로 응답했다. 전문가 10명 중 약 4명(42.9%)은 ‘북한은 핵능력 증강으로 핵 개발을 지속할 것’이라고 전망했으며, 약 3명(27.1%)은 ‘아무런 비핵화 조치 없이 주변국 및 국제사회에 대한 공세적 관계 개선’(27.1%)이나 ‘비핵화 대신 핵동결을 내세우며 주변국과의 관계 개선’(27.1%)을 추진할 것이라고 응답했다. 이외에 ‘핵능력 완성후 핵동결을 전제로 협상을 시도하거나, 제시된 5가지를 교차 활용할 것’이라는 기타 의견(2.9%)도 제시되었다.

성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 보수 성향의 전문가들은 ‘핵 개발 지속’(65.0%)이란 비관적 전망에, 진보성향은 ‘핵동결을 내세우며 주변국들과의 관계 개선 추진’(40.9%)에 전체 평균을 웃도는 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

표 10 ▶ 대북 경제제재 국면 하에서의 북한 핵 외교전략 전망 (단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
핵 능력 증강과 핵 실험을 통해 핵 개발 지속	30	42.9	22.7	42.9	65.0
비핵화 조치 없이, 국제사회에 공세적인 관계 개선 추진	19	27.1	27.3	28.6	25.0
비핵화 대신 핵동결을 내세우며 주변국과의 관계 개선 추진	19	27.1	40.9	28.6	10.0
별다른 조치 없이 관망	0	0.0	0.0	0.0	0.0
비핵화를 전제로 주변국과의 협상을 추진	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	2	2.9	9.1	0.0	0.0

(6) 한반도 신뢰프로세스 및 대북정책 방향

1. (한반도 신뢰프로세스 성공 여부) 대부분의 전문가들은 박근혜 정부의 통일·대북정책인 한반도 신뢰프로세스에 대해 부정적으로 평가하였다. 전문가 10명 중 8~9명(84.3%)은 ‘성공적이지 못했다’고 응답했으며, ‘성공적’이란 평가는 극소수(4.3%)에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 구분 없이 부정적 평가가 지배적이었으나, 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. ‘성공적이지 못했다’는 평가에 대해 진보성향은 모든 전문가(100.0%)가 응답한 반면, 보수성향은 10명 중 6명(60.0%)으로 전체 평균(84.3%)을 밑도는 수준에 그쳤다.

표 1 ▶ 한반도 신뢰프로세스 성공 여부

(단위: 명, %)

	전혀 성공적 않음	별로 성공적 않음	보통	대체로 성공적	매우 성공적	평균 (표준오차)
진보	16(72.7)	6(27.3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.30)
중도	12(42.9)	13(46.4)	3(10.7)	0(0.0)	0(0.0)	2(1.70)
보수	4(20.0)	8(40.0)	5(25.0)	3(15.0)	0(0.0)	2(2.30)
종합	32(45.7)	27(38.6)	8(11.4)	3(4.3)	0(0.0)	2(1.70)

주 : () 내는 응답률(%)임

2. (한반도 신뢰프로세스 평가의 주요 요인) 전문가들의 상당수는 한반도 신뢰프로세스의 성공 여부를 평가할 때 ‘교류·협력 활성화를 통한 남북관계의 실질적 진전’(58.6%)과 ‘북한 비핵화에 대한 기여도’(17.1%)를 가장 중요한 요인으로 생각하고 있다고 응답했다. 그다음으로는 ‘대북정책에 대한 국내적 합의’(8.6%)와 ‘대북정책에 대한 국제사회의 호응’(4.3%)이라고 답했다. 이외에도 ‘상호 신뢰 형성, 정책 일관성, 북한의 호응, 남북관계 정상화에 대한 기여도’ 등이라는 기타 의견(11.4%)도 제시되었다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 진보는 ‘교류·협력 등 실질적 진전’(68.2%)에, 보수수는 ‘비핵화 기여도’(25.0%)에 대해 부문별 평균보다 높은 응답률을 보였다.

표 2 ▶▶ 한반도 신뢰프로세스 평가의 주요 요인

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
교류·협력 활성화를 통한 남북관계의 실질적 진전 유도	41	58.6	68.2	64.3	40.0
북한의 비핵화에 대한 기여도	12	17.1	13.6	14.3	25.0
대북정책에 대한 국내적 합의	6	8.6	4.5	10.7	10.0
대북정책에 대한 국제사회 호응	3	4.3	0.0	0.0	15.0
북한 주민의 삶의 질, 인권 개선	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	8	11.4	13.6	10.7	10.0

3. (남북관계 발전에 대한 기여도) 대부분의 전문가들은 한반도 신뢰 프로세스가 남북관계 발전에 얼마나 기여했는가에 대한 질문에 대해 부정적으로 평가하였다. 전문가 10명 중 8명(80.0%)은 ‘기여하지 못했다’고 응답했으며, ‘기여했다’라는 평가는 극소수(4.3%)에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 구분 없이 부정적 평가가 지배적이었으나, 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. ‘기여하지 못했다’는 평가에 대해 진보성향은 모든 전문가(100.0%)가 응답한 반면, 보수성향은 10명 중 6명(60.0%)으로 전체 평균(80.0%)을 밑도는 상대적으로 낮은 응답률을 보였다.

표 3 남북관계 발전에 대한 기여도 평가

(단위: 명, %)

	전혀 기여 못함	별로 기여 못함	보통	대체로 기여함	매우 기여함	평균 (표준오차)
진보	13(59.1)	9(40.9)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.40)
중도	12(42.9)	10(35.7)	5(17.9)	1(3.6)	0(0.0)	2(1.80)
보수	3(15.0)	9(45.0)	6(30.0)	2(10.0)	0(0.0)	2(2.40)
종합	28(40.0)	28(40.0)	11(15.7)	3(4.3)	0(0.0)	2(1.80)

주 : () 내는 응답률(%)임

4. (남북관계 발전에 기여하지 못한 이유) 전문가들은 한반도 신뢰프로세스가 남북관계 발전에 기여하지 못한 것은 북한의 책임이 가장 크지만, 우리 정부의 책임도 크다며 남북한 모두에게 책임이 있다고 평가했다. ‘북한의 핵·미사일 등의 전략적 도발’(33.9%)이 1차적인 책임이며, 그다음으로는 ‘정부의 구체적 실천 전략 부재’(20.2%), ‘남북관계 발전에 대한 정부 의지 부족’(19.3%), ‘개성공단 전면 중단 등 정부의 대북 강압정책’(15.6%), 그리고 ‘북한 김정은 정권의 남북관계 경시’(9.2%) 등의 순으로 나타났다. 성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 보수성향의 전문가들은 ‘북한의 전략적 도발, 핵·경제 병진의 남북관계 경시’ 등 북한당국 책임(77.2%)에 상대적으로 높게 응답했다. 반면에 진보성향은 ‘정부의 구체적 전략 부재, 정부의 의지 부족, 정부의 대북 강압정책’ 등 남한 정부 책임(72.8%)에 대해 상대적으로 높은 응답률을 기록했다.

표 4 ▶ 남북관계 발전에 기여 못한 이유(복수응답 가능)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한의 핵·장거리미사일 발사 등 전략적 도발 감행	37	33.9	25.0	32.6	54.5
남북관계 이행 로드맵 제시 등 구체적 실천 전략 부재	22	20.2	18.2	25.6	13.6
남북관계 발전에 대한 정부의 의지 부족	21	19.3	27.3	18.6	4.5
개성공단 전면 가동 중단 등 정부의 대북 강압정책	17	15.6	27.3	11.6	0.0
‘핵·경제 병진노선’ 등 김정은 정권의 남북관계 경시	10	9.2	2.3	9.3	22.7
교류·협력 사업을 둘러싼 남북 간 이해관계의 불일치	2	1.8	0.0	2.3	4.5
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

5. (한반도 평화정착에 대한 기여도) 상당수의 전문가들은 한반도 신뢰프로세스가 한반도 평화정착에 얼마나 기여했는가에 대한 질문에 대해 부정적으로 평가하였다. 전문가 10명 중 7~8명(77.1%)은 ‘기여하지 못했다’고 응답했으며, ‘기여했다’는 평가는 극소수(5.7%)에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 구분 없이 부정적 평가가 지배적이었으나, 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. ‘기여하지 못했다’는 평가에 대해 진보성향은 모든 전문가(100.0%)가 응답한 반면, 보수성향은 10명 중 6명(60.0%)으로 전체 평균(77.1%)을 밑도는 상대적으로 낮은 응답률을 보였다.

표 5 ▶▶ 한반도 평화정착에 대한 기여도 평가

(단위: 명, %)

	전혀 기여 못함	별로 기여 못함	보통	대체로 기여함	매우 기여함	평균 (표준오차)
진보	13(59.1)	9(40.9)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.40)
중도	11(39.3)	9(32.1)	7(25.0)	1(3.6)	0(0.0)	2(1.90)
보수	1(5.0)	11(55.0)	5(25.0)	3(15.0)	0(0.0)	3(2.50)
종합	25(35.7)	29(41.4)	12(17.1)	4(5.7)	0(0.0)	2(1.90)

주 : () 내는 응답률(%)임

6. (평화정착에 기여하지 못한 이유) 대부분의 전문가들은 한반도 신뢰프로세스가 한반도 평화정착에 기여하지 못한 것은 '북한의 4차 핵실험 등 도발적 행동'(40.7%)과 '남북 간 정치·군사적 신뢰 부족'(38.9%)이 가장 큰 원인이라고 응답했다. 그다음으로는 '대북 관여정책 실패'(16.7%), '미중 간 갈등 등 한반도 주변 요인'(3.7%) 등의 순으로 나타났다.

성향별로는 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. 보수성향의 전문가들은 '북한의 4차 핵실험 등 도발적 행동'(66.7%)에, 진보성향은 '남북 간 신뢰 부족'(54.5%)에 대해 부문별 평균을 웃도는 높은 응답률을 기록했다.

표 6 ▶ 평화정착에 기여 못한 이유

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한의 4차 핵실험 등 도발 행동	22	40.7	27.3	40.0	66.7
남북 간 정치·군사적 신뢰 부족	21	38.9	54.5	35.0	16.7
대북 관여정책 실패	9	16.7	13.6	20.0	16.7
미중 간 갈등 구조 확산 등 한반도 주변 국제정치적 요인	2	3.7	4.5	5.0	0.0
기타	0	0.0	0.0	0.0	0.0

7. (통일기반 구축에 대한 기여도) 상당수의 전문가들은 한반도 신뢰 프로세스가 통일기반 구축에 얼마나 기여했는가에 대한 질문에 부정적으로 평가하였다. 전문가 10명 중 7명(71.4%)은 ‘기여하지 못했다’고 응답했으며, ‘기여했다’는 평가는 극소수(5.7%)에 불과하였다.

성향별로는 보수와 진보 구분 없이 부정적 평가가 우세하였으나, 보수와 진보 간에 다소 엇갈린 반응을 보였다. ‘기여하지 못했다’는 평가에 대해 진보성향은 절대다수(95.5%)가 응답한 반면, 보수성향은 10명 중 5명(50.0%)으로 전체 평균(71.4%)을 밑도는 상대적으로 낮은 응답률을 보였다.

표 7 통일기반 구축에 대한 기여도 평가

(단위: 명, %)

	전혀 기여 못함	별로 기여 못함	보통	대체로 기여함	매우 기여함	평균 (표준오차)
진보	11(50.0)	10(45.5)	1(4.5)	0(0.0)	0(0.0)	2(1.50)
중도	9(32.1)	10(35.7)	8(28.6)	1(3.6)	0(0.0)	2(2.00)
보수	1(5.0)	9(45.0)	7(35.0)	3(15.0)	0(0.0)	3(2.60)
종합	21(30.0)	29(41.4)	16(22.9)	4(5.7)	0(0.0)	2(2.00)

주 : () 내는 응답률(%)

8. (통일기반 구축에 기여하지 못한 이유) 상당수의 전문가들은 한반도 신뢰프로세스가 한반도 평화정착에 기여하지 못한 가장 큰 이유를 ‘한반도 긴장 고조와 남북관계 단절로 인한 통일 기대감 상실’(62.0%)이라고 응답했다. 그다음으로는 ‘북한이 통일대박론과 통일준비위원회 활동을 흡수통일로 인식’(20.0%), ‘북한의 도발로 인한 대북 적대감 증가’(16.0%) 등의 순으로 나타났다. 이외에 ‘정책 결정과 추진하는 자의 의지 부족’이란 기타 의견(2.0%)도 있었다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 보수성향은 ‘북한의 도발로 인한 대북 적대감 증가’(30.0%)에 대해 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

표 8 통일기반 구축에 기여 못한 이유

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
한반도 긴장 고조와 남북관계 단절로 인해 통일 기대감 상실	31	62.0	66.7	57.9	60.0
북한이 통일대박론과 통일준비위원회 활동을 흡수통일로 인식	10	20.0	19.0	26.3	10.0
북한의 도발로 인한 대북 적대감 증가	8	16.0	9.5	15.8	30.0
청년실업 등 국내적 요인으로 인한 통일문제 무관심층 확대	0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	1	2.0	4.8	0.0	0.0

9. (향후 북핵과 남북 교류·협력 사업 관계 설정) 전문가 10명 중 7명 이상(72.4%)은 향후 남북 간 교류·협력 사업은 '북한과의 비핵화 협상(42.0%)이나 북한의 구체적인 행동 변화(30.4%)가 보이면 재개해야 한다'며 조건부 재개 방안을 제시했다. 그다음으로는 '비핵화 진전과 관계없이 재개'(14.5%)와 '북한의 비핵화 의지 표명이 없으면 일체 금지'(8.7%) 순으로 나타났다. 이외에도 '비핵화와 남북교류 병행 추진'이나 '비핵화 없이도 인도적 사업은 추진' 등의 기타 의견(4.3%)도 있었다.

성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 진보성향은 '비핵화 대화·협상이 열리면 재개'(50.0%)에 대해, 보수성향은 '북한의 행동 변화가 보이면 재개'(42.1%)에 대해 부문별 평균을 웃도는 다소 높은 응답률을 보였다.

표 9 ▶▶ 향후 비핵화와 남북 교류·협력 사업과의 관계 설정 (단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한과 비핵화 포함한 대화·협상국면이 열리면 교류·협력 재개	29	42.0	50.0	50.0	21.1
북한의 추가 핵실험 유예선언 등 행동 변화가 보이면 교류·협력 재개	21	30.4	22.7	28.6	42.1
북한의 비핵화 진전 여부에 관계없이 교류·협력 재개	10	14.5	27.3	10.7	5.3
북한의 비핵화 의지 표명 없으면 교류·협력 일체 금지	6	8.7	0.0	3.6	26.3
기타	3	4.3	0.0	7.1	5.3

10. (대북정책 수립 시 주요 고려 요인: 1순위 응답) 전문가 10명 중 4~5명(44.9%)은 향후 대북정책을 수립함에 있어서 '북한의 비핵화 프로그램'을 가장 중요하게 고려해야 한다고 응답했다. 그다음으로는 '평화협정을 포함한 한반도 평화체제 구축'(26.1%), '남북 간 교류·협력을 통한 상호이익 확보'(18.8%), '북한체제 내 반(反)김정은 세력 구축'(4.3%), '사회문화적 교류를 통한 동질성 확보'(4.3%), '주민 의식 개선'(1.4%) 순으로 나타났다. 성향별로는 보수와 진보 간에 큰 차이 없이 전체 평균과 비슷하게 나타났다. 다만 보수성향은 '비핵화 프로그램'(73.7%)에 대해, 진보성향은 '한반도 평화체제 구축'(45.5%)에 대해 부문별 평균을 웃도는 높은 응답률을 기록했다.

표 10 대북정책 수립 시 주요 고려 요인 1순위

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
북한의 비핵화 프로그램	31	44.9	22.7	42.9	73.7
평화협정을 포함한 한반도 평화체제 구축	18	26.1	45.5	28.6	0.0
남북 간 교류·협력을 통한 상호이익 확보	13	18.8	31.8	17.9	5.3
다양한 개입전략을 통해 북한체제 내 반(反) 김정은 세력 구축	3	4.3	0.0	3.6	10.5
사회문화적 교류를 통한 동질성 확보	3	4.3	0.0	3.6	10.5
외부 정보 유입을 통한 주민 의식 개선	1	1.4	0.0	3.6	0.0
기타	0	0	0	0	0

11. (대북정책 수립 시 주요 고려 요인: 복수응답) 상위 3개 부문의 우선 추진 사업은 1순위 결과와 큰 차이 없이 나타났다. 다만 1순위 응답에서 1위였던 ‘북한 비핵화 프로그램’은 응답률이 크게 하락(44.9%→26.1%)하여 2위로 밀려난 반면, 3위였던 ‘남북 간 교류·협력’은 응답률이 상승(18.8%→26.8%)하여 1위를 차지했다. 또한 ‘외부 정보 유입을 통한 주민 의식 개선’(9.4%)의 중요성도 크게 부각되었으며, ‘북한 군사도발에 대한 대비 태세 확립’이란 기타 의견(0.7%)도 있었다.

성향별로도 보수와 진보의 성향 구분없이 전체 평균 결과와 1순위 결과가 유사하게 나타났다. 다만 보수성향은 ‘외부 정보를 통한 주민 의식 개선’과 ‘남북 간 교류협력을 통한 상호이익 확보’에 대한 응답률이 1순위 설문에 비해 크게 상승하였다.

표 11 대북정책 수립 시 주요 고려 요인(복수응답)

(단위: 명, %)

	빈도	종합	성향별		
			진보	중도	보수
남북 간 교류·협력을 통한 상호이익 확보	37	26.8	36.4	23.2	21.1
북한의 비핵화 프로그램	36	26.1	13.6	26.8	39.5
평화협정을 포함한 한반도 평화체제 구축	36	26.1	40.9	28.6	5.3
외부 정보 유입을 통한 주민 의식 개선	13	9.4	2.3	8.9	18.4
다양한 개입전략을 통해 북한체제 내 반(反)김정은 세력 구축	9	6.5	2.3	5.4	13.2
사회문화적 교류를 통한 동질성 확보	6	4.3	4.5	5.4	2.6
기타	1	0.7	0.0	1.8	0.0

12. (역대 정부의 대북정책 추진의 문제점) 각 정부마다 차이는 있으나 각 정부별 대북정책 집행 과정에서 드러난 대표적인 문제점은 대체로 경직적인 대북정책과 구체적인 비전과 전략 부재, 정치적 활용 등이 지적되었다.

- 이명박 정부: 비핵 우선의 통일대북 정책(비핵·개방·3000 구상) 추진이 압도적이었고, 북한붕괴론에 입각한 대북 압박정책 지속, 북한 길들이기와 굴복론에 입각한 경직적인 대북정책 추진과 유연성 부족, 비전과 전략 부재, 전임 정부의 정책 계승 거부(ABR: Anything but Roh) 등도 다수 존재하였다.
- 노무현 정부: 정권 말 무리한 남북정상회담 추진에 대한 지적이 압도적이며, 이외에도 과도한 기대에 바탕을 둔 대북 관여 정책, 포용정책에 대한 업그레이드 노력과 구체적인 전략 부재, 남남갈등 해결 노력과 국민적 지지 부족 등의 의견이 존재하였다.
- 김대중 정부: 일방적 대북 포용정책 집행과 이로 인한 퍼주기 논란, 남남갈등 초래 등에 대한 비판이 가장 많았으며, 북한에 대한 과도한 신뢰, 북한의 인권 및 핵 개발에 대한 대응 미흡 등이 지적되었다.
- 김영삼 정부: 대북정책의 일관성 부족이 압도적이었으며, 이외에도 철학과 인식 부족, 북한 정세 판단에 대한 오류와 북핵문제에 대한 미국 일변도 정책 등이 대북정책 집행 과정에서의 문제점으로 지적되었다.
- 노태우 정부: 남북기본합의서 이행 실패와 탈냉전의 국제정세 활용 미흡, 북방정책에 대한 과도한 기대 등이 문제점으로 지적되었으나, 여타 정부에 비해 어느 한 사안에 대한 결정적인 오류의 지적은 적었다.

3. 설문지

1. 남북한 상호 인식 차이와 남북관계에 대한 영향

□ 역대 남북한 정부들이 상대방 체제를 어떻게 인식했는지에 관한 조사입니다. 분류는 ‘적대’·‘공존’·‘포용’으로 했습니다. ‘적대’는 ‘상대방의 실체와 대화상대자로 인정하지 않고 대화제의를 거부하며 상대방을 타도 및 흡수통일의 대상으로 인식’을 의미합니다. ‘공존’은 ‘상대방의 실체를 인정하고 대화를 하면서도 경쟁이나 대립과 갈등의 대상으로 인식’을 의미합니다. ‘포용’은 ‘상호 체제 인정은 물론 보다 적극적인 교류·협력 대상으로 인식’을 의미합니다.

1. 귀하께서는 남한 정부들의 대북 인식이 다음의 세 가지 분류 중 어디에 가장 근접했다고 생각하십니까? 집권 기간 동안 대북 인식이 여러 차례 변화된 정부의 경우에도 종합적으로 판단해 하나만 체크해 주십시오.

	적 대	공 존	포 용
이승만 정부			
박정희 정부			
전두환 정부			
노태우 정부			
김영삼 정부			
김대중 정부			
노무현 정부			
이명박 정부			
박근혜 정부			

2. 귀하께서는 북한정권들의 대남 인식이 다음의 세 가지 분류 중 어디에 가장 근접했다고 생각하십니까? 집권 기간 동안 대북 인식이 여러 차례 변화된 정권의 경우에도 종합적으로 판단해 하나만 체크해 주십시오.

	적 대	공 존	포 용
김일성			
김정일			
김정은			

3. 남한의 정부들은 북한을 ‘공존의 대상’으로 본 시기도 있었고, ‘적대의 대상’으로 본 시기도 있었습니다. 귀하께서는 정부별로 북한을 바라보는 인식이 달라진 주된 이유가 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요한 순서대로 두 가지를 선택하시고 그 번호를 기입해 주십시오. 1순위() 2순위()

- 1) 대통령의 북한관·철학관
- 2) 대통령의 국내 정치적 수요
- 3) 민간차원의 대북 협력 추진
- 4) 국제정세의 변화 급변 (주변국 관계)
- 5) 북한의 군사적 도발
- 6) 북한 내부의 정치·경제 변화 (북한 지도자의 신변이상, 경제난 등)
- 7) 기타()

4. 1989년 냉전 종식 이후 북한은 대남 인식을 ‘적대’에서 ‘공존’으로 변경했다는 평가가 있습니다. 이에 대해 귀하는 동의하십니까?

- 1) 전혀 동의하지 않는다
- 2) 대체로 동의하지 않는다

- 3) 보통이다
- 4) 대체로 동의한다
- 5) 매우 동의한다

4-1 (4번 질문에서 4와 5항에 응답한 경우) 북한이 공존으로 변경된 요인은 무엇이라고 보십니까. 가장 중요한 순서로 두 가지를 선택하시고 그 번호를 기입해주시시오. 1순위() 2순위() 그리고 다른 요인들이 있다면 적어주시시오.

- 1) 냉전 종식에 따른 러시아·베트남 등 사회주의 국가들의 체제전환
- 2) 소련·중국의 한국과의 수교
- 3) 김일성 사망
- 4) 대남 경제력에서 압도적 열세
- 5) 1990년대 중반의 대기근 등 경제난
- 6) 남한 정부들의 대북 동반자 의식과 포용정책
- 7) 북한
- 8) 기타()

5. 냉전시기 김일성은 대남 경제력 우위, 남한 사회의 혼란, 우호적인 주변 정세 등으로 적화통일이 가능하다고 판단했다는 평가가 있습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?

- 1) 전혀 동의하지 않는다
- 2) 대체로 동의하지 않는다
- 3) 대체로 동의한다
- 4) 매우 동의한다
- 5) 모르겠다

6. 2006년 1월 북한의 4차 핵실험에 대응하여, 박근혜 정부가 개성공단 가동을 중지하고 북한의 대화제의를 거부한 것은 북한에 대한 ‘적대인식’을 드러낸 것이라는 평가가 있습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?
- 1) 전혀 동의하지 않는다
 - 2) 대체로 동의하지 않는다
 - 3) 대체로 동의한다
 - 4) 매우 동의한다
 - 5) 모르겠다
7. 김정은 정권이 핵과 미사일을 고도화하는 것은 남한에 대한 ‘적대인식’을 드러낸 것이라는 평가가 있습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?
- 1) 전혀 동의하지 않는다
 - 2) 대체로 동의하지 않는다
 - 3) 대체로 동의한다
 - 4) 매우 동의한다
 - 5) 모르겠다
8. 앞으로 남북한이 노력 여하에 따라 서로 바라보는 인식의 격차를 좁힐 것으로 보십니까?
- 1) 매우 그렇다
 - 2) 대체로 그렇다
 - 3) 대체로 그렇지 않다
 - 4) 전혀 그렇지 않다
 - 5) 모르겠다

9. (8번 질문에서 1항과 2항에 응답한 경우) 남북한이 상호 인식의 격차를 좁히기 위해 남한 정부가 취해야 할 행동은 무엇이라고 보십니까? (가장 중요한 순서로 세 개를 선택하시고 그 번호를 기입해주시시오) 1순위() 2순위() 3순위()

그리고 다른 요인들이 있다면 적어주시시오.

- 1) 북한의 핵 고도화에도 불구하고 북한과 협상에 나서야 한다
- 2) 남한정권이 바뀌더라도 대북정책을 급격하게 수정해서는 안된다
- 3) 북한의 비핵화를 위한 회담과 함께, 정전협정의 평화협정화를 위한 국제회담도 추진해야 한다
- 4) 중단된 남북경협을 재개해야 한다
- 5) 대규모 남북경협과 북한 특구지원 등을 추진해야 한다
- 6) 대북 인도적 지원을 확대해야 한다
- 7) 남북 공동 역사 연구 등 사회문화교류를 확대해야 한다
- 8) 남북 공동체 의식 함양을 위한 정부·국회·시민단체연합회를 구성해야 한다
- 9) 기타()

10. (8번 질문에서 1항과 2항에 응답한 경우) 남북한이 상호 인식의 격차를 좁히기 위해 북한 정권이 취해야 할 행동은 무엇이라고 보십니까? (가장 중요한 순서로 세 개를 선택하시고 그 번호를 기입해주시시오)

1순위() 2순위() 3순위()

그리고 다른 요인들이 있다면 적어주시시오.

- 1) 북한의 핵·미사일 문제 개선에 대한 가시적 조치를 취해야 한다
- 2) 상호 비방을 중단해야 한다
- 3) 각종 테러와 군사적 도발을 중지해야 한다

- 4) 보다 실질적인 개혁·개방 확대 조치를 취해야 한다
- 5) 남북경협 관련 법적·제도적 정비와 실질적 이행에 나서야 한다
- 6) 북한 주민들의 인권개선에서 가시적 진전이 있어야 한다
- 7) 이산가족 상봉을 정례화해야 한다
- 8) 기타()

II. 북핵문제와 남북관계에 대한 영향

1. 아래는 북한의 핵 개발 목적과 관련한 질문입니다. 1~5점 척도의 보기 중에서 선택하여 각 질문의 괄호 안에 기재해 주시기 바랍니다.

- 1) 북한은 체제 유지·방어를 목적으로 핵무기를 개발하고 있다는 주장에 대하여 어떻게 생각하십니까? ()
- 2) 북한은 대남·대미 공격을 목적으로 핵무기를 개발하고 있다는 주장에 대하여 어떻게 생각하십니까? ()

보기	전혀 동의하지 않는다	대체로 동의하지 않는다	보통이다	대체로 동의한다	매우 동의한다
	1	2	3	4	5

2. 아래는 1차 북핵위기 이후 최근까지의 북한 비핵화 정책과 관련한 질문입니다. 1~5점 척도의 보기 중에서 선택하여 각 질문의 괄호 안에 기재해 주시기 바랍니다.

- 1) 대북 대화와 협상은 북한의 핵 개발 억제를 위한 적절한 방법이었다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()
- 2) 대북 압박과 제재는 북한의 핵 개발 억제를 위한 적절한 방법이었다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

보기	전혀 동의하지 않는다	대체로 동의하지 않는다	보통이다	대체로 동의한다	매우 동의한다
	1	2	3	4	5

2-1. (대화와 협상이 대체로 혹은 매우 적절한 방법이었다고 응답한 경우) 아래는 대북 대화와 협상이 북한의 비핵화로 귀결되지 못한 원인에 대한 질문입니다. 1~5점 척도의 보기 중에서 선택하여 각 질문의 괄호 안에 기재해 주시기 바랍니다.

- 1) 제재의 부과 등 대북 압박정책이 병행된 것이 중요한 원인이었다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()
- 2) 북한체제의 안전을 보장하지 못한 것이 중요한 원인이었다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

보기	전혀 동의하지 않는다	대체로 동의하지 않는다	보통이다	대체로 동의한다	매우 동의한다
	1	2	3	4	5

2-2. (압박과 제재가 대체로 혹은 매우 적절한 방법이었다고 응답한 경우) 아래는 대북 압박과 제재가 북한의 비핵화로 귀결되지 못한 원인에 대한 질문입니다. 1~5점 척도의 보기 중에서 선택하여 각 질문의 괄호 안에 기재해 주시기 바랍니다.

- 1) 대화·협상이 병행된 것이 중요한 원인이었다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()
- 2) 북한체제를 위협할 정도의 강도 높은 제재를 실행하지 못한 것이 중요한 원인이었다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

보기	전혀 동의하지 않는다	대체로 동의하지 않는다	보통이다	대체로 동의한다	매우 동의한다
	1	2	3	4	5

3. 북-미 간 적대적 관계가 지속되고 있는 책임이 어느 쪽에 더 크다고 생각하십니까? (1~9점 척도에서 선택)

보기	거의 전적으로 북한	북한>미국	북한=미국	북한<미국	거의 전적으로 미국				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9

4. 향후 북한의 비핵화는 불가능하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?
- 1) 매우 동의한다
 - 2) 대체로 동의한다
 - 3) 보통이다
 - 4) 대체로 동의하지 않는다
 - 5) 전혀 동의하지 않는다
5. 향후 북한 비핵화를 실현하기 위한 방안과 관련하여 다음 중에서 선택하십시오.(기타를 선택할 경우 간략히 기재 바랍니다)
- 1) 압박과 제재 중심의 정책을 추진해야 한다
 - 2) 대화와 협상 중심의 정책을 추진해야 한다
 - 3) 압박·제재 및 대화·협상 병행 정책을 추진해야 한다
 - 4) 기타 ()
6. 북한의 핵무기 개발에도 불구하고, 남북 간 교류와 협력을 확대하는 것이 필요하다고 생각하십니까?
- 1) 매우 그렇다
 - 2) 대체로 그렇다
 - 3) 보통이다
 - 4) 대체로 그렇지 않다
 - 5) 매우 그렇지 않다

7. 북한의 핵무기 개발에도 불구하고, 인도주의적 지원은 이루어져야 한다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다
- 2) 대체로 그렇다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 그렇지 않다
- 5) 매우 그렇지 않다

III. 남북경협에 대한 남북한 상호 인식과 정책

1. 김대중·노무현 정부의 대북지원 및 남북경협 정책(정부 지원 수준 또는 규모)에 대해 어떻게 생각하시는지 아래 보기 중에서 선택 응답해 주시기 바랍니다.

- 1) 정부의 인도적 지원(식량, 비료 지원 등)은 어떠했다고 생각하십니까? ()
- 2) 민간기업의 남북경협(일반교역, 위탁가공교역, 개성공단, 금강산관광 등)에 대한 정부의 지원은 어떠했다고 생각하십니까? ()

보기	너무 부족했다	다소 부족했다	적정 수준이었다	다소 지나쳤다	매우 지나쳤다
	1	2	3	4	5

2. 이명박·박근혜 정부의 주요 경협정책에 대해 동의 또는 반대하는 정도를 아래 보기 중에서 선택 응답해 주시기 바랍니다.

- 1) 2010년 5월 정부의 대북조치(5·24 조치)는 올바른 정책이었다. ()
- 2) 2016년 2월 정부의 개성공단 중단 결정은 올바른 정책이었다. ()

보기	전혀 동의하지 않는다	대체로 동의하지 않는다	보통이다	대체로 동의한다	매우 동의한다
	1	2	3	4	5

적어주세요.

- 1) 상설시장 및 비상설시장의 확대
- 2) 다양한 장사 업종의 확대
- 3) 사금융의 발전
- 4) 공공부문의 시장 진출
- 5) 기타()

2. 귀하께서는 북한의 양극화(중산층 형성 포함)현상이 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움이 되었다고 생각하십니까?

- 1) 전혀 그렇지 않다
- 2) 대체로 그렇지 않다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 그렇다
- 5) 매우 그렇다

3. 귀하께서는 남한화(한류확산)가 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움을 주었다고 생각하십니까?

- 1) 전혀 그렇지 않다
- 2) 대체로 그렇지 않다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 그렇다
- 5) 매우 그렇다

4. 북한에서의 남한화(한류 확산)로 인해 나타난 다음의 현상들 중에서 북한 주민의 대남 인식에 가장 큰 영향을 미친 것은 무엇이라고 생각하십니까? 영향력이 큰 순서로 2개만 적어주세요.

- 1) 남한 드라마, 영화
- 2) 남한식 헤어스타일, 패션
- 3) 북한의 생활문화에 대한 부정적 인식
- 4) 남녀평등에 대한 선호
- 5) 기타()

5. 귀하께서는 북한의 정보화가 북한 주민들의 대남 인식 개선에 도움이 되었다고 생각하십니까?

- 1) 전혀 그렇지 않다
- 2) 대체로 그렇지 않다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 그렇다

6. 북한의 정보화로 인해 나타난 다음의 현상들 중에서 북한 주민의 대남 인식에 가장 큰 영향을 미친 것은 무엇이라고 생각하십니까? 영향력이 큰 순서로 2개만 적어주세요.

- 1) 핸드폰 사용 증가
- 2) 탈북민을 통한 외부정보 유입
- 3) CD·DVD·USB 등 남한 정보 유입
- 4) 기타()

7. 북한의 사회경제변화로 인한 북한 주민의 대남 인식은 어떤 양상으로 나타나고 있다고 생각하십니까?(복수 응답 가능)

- 1) '남조선'에서 '아랫동네'로 남한에 대한 지칭 변화
- 2) 탈북민 가족을 '민족반역자'에서 '한라산줄기'로 동경
- 3) 적이 아니라 통일하여 함께 살아갈 한민족

4) 협력대상

5) 기타()

8. 귀하께서는 향후 북한 주민의 대남 인식을 제고하기 위해 가장 중요하게 고려해야 할 것이 무엇이라고 보십니까? (복수 응답 가능)

1) 북한의 시장화 확산 지원

2) 북한정권의 경제개혁 유도

3) 남한의 문물의 북한으로의 유입 지원

4) 북한 주민의 정보화 확산을 위한 핸드폰 등의 북한 유입 지원

5) 남북교류·협력 재개

6) 기타()

9. (8-1번 응답자) 귀하께서는 북한의 시장화 확산을 지원하기 위해 무엇을 가장 중요하게 고려해야 한다고 보십니까? (복수 응답 가능)

1) 남한은행의 북한지출을 통한 소규모 자금(마이크로파이낸스) 지원

2) 북한의 엘리트 대상 시장경제교육 지원

3) 북한의 일반주민 대상 시장경제교육 지원

4) 북한 개발은행 등 경제개발 지원

5) 남북기업의 MOU 체결을 통한 북한기업 지원

6) 기타()

◆ 남한의 경제·사회 변화가 남북관계에 미친 영향

1~3. 아래에 제시된 남한사회의 변화가 통일·대북 인식에 미치는 영향에 대해 귀하의 견해와 일치하는 번호를 <보기>에서 선택하여 괄호 안에 번호를 기입해주세요.

보기	매우 동의한다	대체로 동의한다	보통이다	대체로 동의하지 않는다	전혀 동의하지 않는다
	1	2	3	4	5

- 1-1. 경제 양극화가 심화될수록 통일이 필요하다는 인식이 감소한다.
()
- 1-2. 경제 양극화가 심화될수록 북한에 대한 반감이 증가한다.
()
- 2-1. 다문화 구성원이 증가할수록 통일이 필요하다는 인식이 감소한다.
()
- 2-2. 다문화 구성원이 증가할수록 북한에 대한 반감이 증가한다.
()
- 3-1. 고령화될수록 통일이 필요하다는 인식이 감소한다. ()
- 3-2. 고령화될수록 북한에 대한 반감이 증가한다. ()
- 4-1. (1-1에서 1과 2를 선택한 경우) 귀하는 경제 양극화의 심화가 통일 필요성에 대한 남한 국민의 인식을 감소시키는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
 - 1) 통일에 대한 무관심이 늘어나기 때문
 - 2) 통일비용에 대한 우려가 증가하기 때문
 - 3) 통일편익에 대한 이해관계가 대립하기 때문
 - 4) 통일 가능성에 대한 기대감이 낮아지기 때문

5) 남남갈등이 증가하기 때문

6) 기타()

4-2. (1-2에서 1과 2를 선택한 경우) 귀하는 경제 양극화의 심화가 북한에 대한 남한 국민의 반감을 증가시키는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

1) 북한에 대한 무관심이 늘어나기 때문

2) 북한에 대한 이해관계가 대립하기 때문

3) 북한에 대한 포용력이 줄어들기 때문

4) 남남갈등이 증가하기 때문

5) 기타()

5-1. (2-1에서 1과 2를 선택한 경우) 귀하는 남한사회에 다문화 구성원이 증가할수록 통일 필요성에 대한 국민 인식이 감소하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

1) 민족의식이 약화되기 때문

2) 분단에 대한 문제의식이 약화되기 때문

3) 통일에 대한 이해관계가 다양해지기 때문

4) 남북한 간의 이질성이 늘어나기 때문

5) 기타()

5-2. (2-2에서 1과 2를 선택한 경우) 귀하는 남한사회에 다문화 구성원이 증가할수록 북한에 대한 국민의 반감이 증가하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

1) 북한을 같은 민족으로 보는 의식이 약화되기 때문

2) 북한에 대한 무관심이 늘어나기 때문

- 3) 북한에 대한 포용력이 줄어들기 때문
- 4) 남북한 간의 이질성이 늘어나기 때문
- 5) 기타()

6-1. (3-1에서 1과 2를 선택한 경우) 귀하는 남한사회가 고령화될수록 통일 필요성에 대한 국민의 인식이 감소하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 민족의식이 약화되기 때문
- 2) 분단에 대한 문제의식이 약화되기 때문
- 3) 통일편익에 대한 기대감이 낮아지기 때문
- 4) 북한에 대한 적대감이 늘어나기 때문
- 5) 기타()

6-2. (3-2에서 1과 2를 선택한 경우) 귀하는 남한사회가 고령화될수록 북한에 대한 국민의 반감이 증가하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 북한을 같은 민족으로 보는 의식이 약화되기 때문
- 2) 반공의식이 늘어나기 때문
- 3) 북한의 이질성에 대한 거부감이 늘어나기 때문
- 4) 북한에 대한 이해관계가 달라지기 때문
- 5) 기타()

7~9. 아래에 제시된 향후 남한사회의 통일·대북 인식을 제고시키기 위한 정책의 효과나 변화에 대해 귀하의 견해와 일치하는 번호를 <보기>에서 선택하여 괄호 안에 번호를 기입해주세요.

보기	매우 동의한다	대체로 동의한다	보통이다	대체로 동의하지 않는다	전혀 동의하지 않는다
	1	2	3	4	5

- 7-1. 경제 양극화의 해소는 통일 인식을 제고시키는 데 기여할 것이다.
- 7-2. 경제 양극화의 해소는 북한에 대한 반감을 완화시키는 데 기여할 것이다. ()
- 8-1. 다문화 사회에서 통일 인식을 제고시키기 위해 민족공동체통일방안의 수정은 불가피하다. ()
- 8-2. 다문화 사회에서 대북 인식의 정립을 위해 민족공동체통일방안의 수정은 불가피하다. ()
- 9-1. 고령화 사회에서 세대 맞춤형 통일교육은 통일 인식을 제고시키는 데 기여할 것이다. ()
- 9-2. 고령화 사회에서 세대 맞춤형 통일교육은 북한에 대한 반감을 완화시키는 데 기여할 것이다. ()

V. 국제환경 변화와 남북관계에 대한 영향

1. 귀하는 한반도 주변 강대국 중 한국의 통일을 가장 지지하는 국가가 어느 나라라고 생각하십니까?
- 1) 미국 2) 중국 3) 일본 4) 러시아 5) 비슷하다
6) 이상에 제시된 국가 모두 지지하지 않는다
2. 북한의 비핵화를 이루는데 6자 회담이 얼마나 유용하다고 생각하십니까?
- 1) 전혀 유용하지 않다 2) 대체로 유용하지 않다
3) 보통이다 4) 대체로 유용하다 5) 매우 유용하다

7. 북한 비핵화를 위한 한국 외교에서 나타난 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 북한 비핵화를 위한 독자적인 정책 수단이 없다
- 2) 미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책 수단이 없다
- 3) 중국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정책 수단이 없다
- 4) 국내의 남남 갈등
- 5) 기타()

8. 귀하는 향후 북중관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 중국의 계속된 제재로 북중관계가 경색될 것이다
- 2) 북한의 비핵화가 진전이 없는 상황에서 북중관계가 큰 진전 없이 현상 유지될 것이다
- 3) 북한의 비핵화가 진전이 없는 상황이지만 북중관계가 상당히 진전될 것이다
- 4) 비핵화를 전제로 북중관계가 회복될 것이다
- 5) 기타()

9. 귀하는 대북제재를 둘러싼 미중 양국의 향후 협력 유지 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 북한의 약화를 우려한 중국이 제재를 완화할 것이다
- 2) 북한에 대한 제재를 유지하는 가운데 미중 협력을 유지할 것이다
- 3) 북한의 비핵화를 위해 한층 강화된 제재를 가하면서 미국과의 협력을 강화할 것이다
- 4) 기타()

10. 귀하는 대북 경제제재 속 북한의 향후 외교전략의 방향에 대해 어떻게 예상하십니까?

- 1) 핵에 관해서는 아무런 조치를 취하지 않고 주변국 및 국제사회에 공세적인 관계 개선 조치를 취할 것이다
- 2) 비핵화 대신 핵동결을 내세우면서 주변국과의 관계 개선을 추진할 것이다
- 3) 별다른 조치를 취하지 않고 관망할 것이다
- 4) 비핵화를 전제로 주변국과의 협상을 추진할 것이다
- 5) 핵능력 증강과 핵실험을 통해 핵 개발을 지속할 것이다
- 6) 기타()

VI. 한반도 신뢰프로세스 및 대북정책 방향

1. 귀하는 박근혜 정부 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 성공 여부에 대해 어떻게 평가하십니까?

- 1) 전혀 성공적이지 못했다
- 2) 별로 성공적이지 못했다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 성공적이었다
- 5) 매우 성공적이었다

2. 귀하는 한반도 신뢰프로세스의 성공 여부를 평가할 때 가장 중요한 요인이 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 대북정책에 대한 국내적 합의
- 2) 대북정책에 대한 국제사회의 호응

- 3) 교류·협력 활성화를 통해 남북관계의 실질적 진전을 유도
- 4) 북한 주민의 삶의 질 및 인권 등 개선 여부
- 5) 북한의 비핵화에 대한 기여도
- 6) 기타()

<다음은 한반도 신뢰프로세스가 표방했던 3대 목표에 관한 질문입니다.>

3. 귀하는 한반도 신뢰프로세스가 남북관계 발전에 어느 정도 기여했다고 평가하십니까?

- 1) 전혀 기여하지 않았다
- 2) 별로 기여하지 않았다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 기여하였다
- 5) 크게 기여하였다

3-1 (1항과 2항에 응답한 경우) 그렇다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (복수 응답 가능)

- 1) 북한의 핵실험과 장거리미사일 발사 등 전략적 도발 때문
- 2) ‘핵·경제 병진노선’ 등 김정은 정권의 남북관계 경시 때문
- 3) 교류·협력 사업을 둘러싼 남북 간 이해관계의 불일치 때문
- 4) 개성공단 전면 가동 중단 등 정부의 대북 강압정책 때문
- 5) 남북관계 이행 로드맵 제시 등 구체적 실천 전략 부재 때문
- 6) 남북관계 발전에 대한 정부의 의지 부족 때문
- 7) 기타()

4. 귀하는 한반도 신뢰프로세스가 한반도 평화정착에 어느 정도 기여했다고 평가하십니까?

- 1) 전혀 기여하지 않았다
- 2) 별로 기여하지 않았다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 기여하였다
- 5) 크게 기여하였다

4-1. (1항과 2항에 응답한 경우) 그렇다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 북한의 4차 핵실험 등 도발적 행동
- 2) 남북 간 정치군사적 신뢰 부족
- 3) 대북 관여정책 실패
- 4) 미중 간 갈등 구조 확산 등 한반도 주변 국제정치적 요인
- 5) 기타()

5. 귀하는 한반도 신뢰프로세스가 통일기반 구축에 어느 정도 기여했다고 평가하십니까?

- 1) 전혀 기여하지 않았다
- 2) 별로 기여하지 않았다
- 3) 보통이다
- 4) 대체로 기여하였다
- 5) 매우 기여하였다

5-1. (1항과 2항에 응답한 경우) 그렇다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 한반도 긴장 고조와 남북관계 단절로 인해 통일 기대감 상실
- 2) 북한의 도발로 인한 대북 적대감 증가
- 3) 통일대박론과 통일준비위원회 활동을 북한이 흡수통일로 인식
- 4) 청년실업 등 국내적 요인으로 인한 통일문제 무관심층 확대
- 5) 기타()

6. 귀하가 생각하시기에 과거 정부의 대북정책 집행과정에서 드러난 가장 대표적인 문제점을 정부별로 1개씩만 지적해 주시기 바랍니다. (주관식 문항)

- 1) 이명박 정부 -
- 2) 노무현 정부 -
- 3) 김대중 정부 -
- 4) 김영삼 정부 -
- 5) 노태우 정부 -

7. 귀하는 향후 비핵화와 남북 간 교류·협력 사업의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 북한의 비핵화 의지를 밝히지 않는 한 남북 간 교류·협력은 일체 금지해야 한다
- 2) 북한의 추가 핵실험 유예선언 등 행동 변화가 보이면 남북 간 교류·협력을 재개해야 한다
- 3) 북한과 대화가 재개되어 비핵화 포함 협상 국면이 열리면 교류·협력을 재개해야 한다
- 4) 북한의 비핵화 진전 여부에 관계없이 남북 간 교류·협력을 재개해

야 한다

5) 기타()

8. 귀하는 향후 대북정책 수립에서 무엇을 가장 중요하게 고려해야 한다고 보십니까? (1순위: , 2순위:)

1) 북한의 비핵화 프로그램

2) 평화협정을 포함한 한반도 평화체제 구축

3) 남북 간 교류·협력을 통한 상호이익 확보

4) 사회문화적 교류를 통한 동질성 확보

5) 외부 정보 유입을 통한 주민 의식 개선

6) 다양한 개입전략을 통해 북한체제 내 반(反) 김정은 세력 구축

7) 기타()

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

연구보고서

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014 '그린 데탕트' 실천전략 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍재환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	『그린데탕트』 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

연례정보보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

논총

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 3호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

기타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

