

북한의 '민족공조'론과 남북관계 10년:

평가와 전망

최진욱*

- | | |
|-----------------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 북핵 위기와 남북관계 전망 |
| II. 민족공조 논조의 시기별 변화 | V. 결 론: 대북정책 추진 방향 |
| III. 김정일 정권 10년 남북관계 실태와 평가 | |

Abstract

North Korea's 'National Collaboration' and Inter-Korean Relations

This paper is to analyze North Korea's 'National Collaboration' and inter-Koreans relations during the last ten years. It also tries to analyze the prospects for future inter-Korean relations and North Korea's policy direction towards South Korea in the context of North Korea's nuclear crisis. Finally, it provides some policy suggestions for the future inter-Korean relations.

North Korea redefined the concept of the nation and began to emphasize it in 1990's. The most important requirement for the same nation is to share blood and language. North Korea's nationalism is characterized by self-reliance on the basis of which Korean should expel the U.S. forces from the Korean peninsula. North Korea's nationalism can materialize only under the leadership of the

Great Leader.

As for the inter-Korean relations, the relationship has developed in many areas during the last ten years: reunion of separated family, economic cooperation of over seven million dollars a year, a number of government talks including the 2002 summit, exchange visit of people. However, the inter-Korean relationship has yet to make progress in such areas as the reduction in military tension, dispute over the policy towards North Korea between the progressive group and conservative group, substantial change of North Korea.

Key word: nationalism, national collaboration, self-reliance, military tension reduction, substantial change, North Korea's nuclear crisis, perceptions towards North Korea

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서론

김정일 정권 10년간¹⁾ 북한은 사회주의체제를 유지하고, 김정일 정권을 유지·강화시키기 위해 전념한 것으로 평가된다. 이를 위해 내부적으로 북한은 이념과 당, 군의 중요성을 강조하는 일관성을 보였다. 북한은 동구사회주의권의 붕괴는 이념의 붕괴에서 초래된 것이라고 진단하였으며, 이념의 강화를 책임지는 당의 역할을 중시하였다. 특히 선군정치를 김정일의 정치방식이라고 주장하며 군의 중요성이 증대되었다.

대내정책의 일관성과 달리, 북한은 대외정책 및 대남정책에 있어서 다양한 전술을 구사한 것으로 평가된다. 1993~1994년 북핵 위기 시 북한은 소위 ‘통미봉남’ 정책 하에 미국과의 교섭에 전념하면서 남한을 철저히 배제하는 정책을 취함으로써 남북관계는 경색국면을 벗어나지 못했다. 90년대 중반부터 북한은 극심한 경제난 속에서 외국의 원조를 요청하였으며, 1998년 김정일의 공식승계 이후 서방과의 관계정상화에 적극적으로 나서기 시작하였다. 북한은 남한과의 당국회담에 적극적인 자세를 보이기 시작하였으며, 2000년 남북정상회담이 개최되기도 하였다. 북한은 부시행정부 등장 이후 미국의 대북 적대시 정책을 이유로 남북관계를 경색시켰으나, ‘악의 축’ 발언 등 부시행정부의 대북 인식이 오히려 악화되는 가운데 남북관계를 복원시키는 상반된 모습을 보이기도 하였다. 최근 핵위기의 와중에서는 ‘민족공조’론을 들고 나오므로써 보다 적극적인 대남정책을 전개하고 있다.

본 고의 목적은 김정일 정권 10년간 북한의 대남관계를 분석하고 향후 남북관계를 전망하는 것이다. 이를 위해 최근 들어서 강조되고 있는 북한의 ‘민족공조’론 논조 변화를 분석하고, 1994년부터 2004년까지 남북관계 10년을 평가한 후, 향후 남북관계와 북한의 대남정책방향을 전망해 보고자 한다. 끝으로 우리의 대북정책 방향을 제시하고자 한다.

1) 본 고에서 ‘김정일정권 10년’, ‘남북관계 10년’의 기간은 1994년 김일성 사후부터 2004까지의 기간을 말한다.

II. 민족공조 논조의 시기별 변화

1980년대까지 북한의 '민족'은 민족개념에 대한 스탈린의 정의에서 크게 벗어나지 못하였다. 1960년대 발행된 『조선말사전』에 의하면, 민족은 “언어, 지역, 경제생활 및 문화의 공통성에 의하여 표현되는 심리적 상태” 위에서 발생된다는 스탈린의 정의를 그대로 따르고 있다. 1964년의 『대중정치용어사전』에서는 민족은 “전세계에서 공산주의가 실현되고 모든 민족들이 유일한 공산주의적 경제체계를 가지게 되면 점차 민족들의 합류가 실현될 수 있다”고 설명한다.

민족의 개념은 80년대 들어서 『고려민주공화국창립방안』과 함께 통일문제에 있어서 핵심적인 지위를 차지하게 된다.²⁾ 1985년판 『철학사전』은 “민족이란 핏줄과 언어, 령토와 문화의 공통성에 기초하여 결합되면서 형성되기 시작하였다”고 정의하였다. 이와 같은 ‘민족’의 중요성이 증대되는 경향에도 불구하고 80년대 중반까지 김정일은 “우리 공산주의자들이 민족주의자로 될 수는 없습니다. 공산주의자들은 참다운 애국주의자인 동시에 참다운 국제주의자입니다”라고 강조함으로써 민족주의자로서 인식되기를 거부하였다.³⁾

북한 ‘민족주의’의 본격적인 출범은 90년대 들어서였다고 할 수 있다. 90년대 들어서 김정일은 민족의 기본징표로서 핏줄, 언어, 지역의 공통성을 제시하고, 이 가운데서도 언어와 핏줄이 가장 중요하다고 하였다. 즉, 같은 지역에서 살아도 핏줄과 언어가 다르면 민족이라 할 수 없고, 해외에서 살아도 동포들은 다 같은 조선민족이라고 말하였다.⁴⁾ 따라서 언어, 지역, 경제생활의 공통성, 문화생활의 공통성 등 4가지를 민족의 기준으로 삼은 스탈린의 입장은 조선의 실정에 맞지 않다는 것이었다. 즉, 김정일은 민족이란 “사회력

2) 정영철, “북한 민족주의의 전개와 그 특징: 1980년대와 1990년대를 중심으로,” 『현대북한연구』 4권 2호 (2001), p. 239.

3) 정영철, 위의 글, p. 244.

4) 스탈린이 언어, 지역, 경제생활의 공통성, 문화생활의 공통성 등 4가지를 민족의 기준으로 삼은 데 대하여, 조선의 실정에 맞지 않다고 김정일은 반박하면서 민족의 기본징표로서 핏줄, 언어, 지역의 공통성을 제시하고, 이 가운데서도 언어와 핏줄이 가장 중요하다고 하였다. 김정일의 이러한 주장은 1960년 논문에 나타난 것으로 되어있지만, 실제 작성된 것은 1980년대 중반 이후로 추정된다. 김정일, “민족문제에 대한 올바른 리해를 가질데 대하여(김일성종합대학 학생들과 한 담화, 1960.10.4),” (평양: 조선로동당출판사, 1999).

사적으로 형성된 사람들의 공고한 결합체이며 운명의 공동체”라고 규정하면서, 혁명과 건설은 나라와 민족을 단위로 하여 실현된다고 주장하였다.⁵⁾

90년대 들어서 북한식 ‘민족주의’ 개념이 정립된 이후에도 지난 10년간 ‘민족’에 대한 북한의 논조는 전략적 변화를 보여 왔다. 여기서는 지난 10년간 북한 ‘민족주의’의 시기별 강조점의 변화를 살펴보고, 평가해 보고자 한다.

1. 체제수호와 공식 승계, 1994~1998

1994년 김일성 사후부터 김정일이 공식 승계하는 1998년까지 북한의 ‘민족’은 과거의 ‘민족대단결’론에서 크게 벗어나지 못하였다. 북한은 1972년 「7·4 남북공동성명」에서 남북통일방안의 3대원칙의 하나로서 ‘민족대단결’론을 제시한 이래, 1980년 「고려민주연방공화국창립방안」과 1993년 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」 등에서 ‘민족대단결’론을 유지하여 왔다.

‘민족대단결’론이 1980년대 후반 이후 강조되기 시작한 것은 소련 및 동구사회주의권의 붕괴로 인한 체제위기의 극복을 위한 것이었다고 할 수 있다. 1989년 김정일은 “조선민족제일주의 정신을 높이 발양시키자”는 논문에서 “조선민족의 위대성에 대한 긍지와 자부심”을 주창하면서 북한식 사회주의체제의 고수와 통일위업 완수를 강조하였다.

북한이 말하는 민족대단결은 “민족전체가 당파와 소속, 정견과 신앙의 차이를 초월하여 하나로 굳게 단결하여 조국의 통일과 통일된 조국의 번영에 기여하기” 위한 것이다. 단지 1990년 이전에는 통일 3대원칙의 하나로서 거론되었으나, 1990년대에는 “조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용”으로서 북한의 대남정책에 있어 가장 중요한 준거개념으로 사용되었다.⁶⁾

김일성 사후 김정일의 ‘민족’에 대한 강조는 더욱 강화되었음을 1997년부터 연이어 나

5) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991.5.5),” 『김정일선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 47.

6) 김태일·전상인, 『〈조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령〉과 북한의 대남정책』, 통일정세분석 93-04 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 8.

은 김정일의 문헌에서 찾아 볼 수 있다. 김정일은 체제위기의 현실을 감안, 계급문제 해결보다 민족성을 부각하면서 민족주의가 체제의 중요한 이념적 좌표임을 강조한 바 있다.⁷⁾ 김정일은 민족은 영원하지만 계급은 영원하지 않다고 인식함으로써, 사회가 발전하고 공산주의 사회에 이르면 민족자체가 소멸될 것이라는 스탈린의 주장에 반대하였다. 민족과 계급은 모두 사회적 집단이지만 민족은 계급보다 포괄적인 사회적 집단이기 때문에, 민족이 있고서야 계급이 있을 수 있으며 민족의 이익이 보장되어야 계급의 이익도 보장될 수 있다고 보았다. 즉, 사회주의가 완전한 승리를 이루면 무계급 사회가 실현되지만 민족이 이어오는 혈통은 대를 이어 존속하기 때문에, 민족은 영원하며 민족이 영원할 수 있기 위해서는 그러한 힘을 키워야 한다는 것이다. 요컨대, 계급과 계층은 사회에서 차지하는 지위와 역할에 따라 변할 수 있어도 사람들의 운명 공동체인 민족은 영원하다는 것이다.⁸⁾

이 시기 북한의 민족주의 강조는 체제수호와 공식승계의 명분축적을 위해 강경일변도의 대남공세 대신 민족주의 기치아래 대남정책을 다변화할 가능성을 시사한 것이라고 할 수 있다. 김정일은 자주·평화통일·민족대단결의 조국통일 3대원칙과 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국창립방안」을 가장 정당하고 현실적인 투쟁강령이라고 강조하면서, 김일성의 통일노선을 지켜나갈 것을 강조하였다. 즉, 민족을 떠난 계급이나 계층은 있을 수 없으며, “사상과 이념, 제도의 차이를 뒤로 미루고 민족공동의 이익을 앞에 내세우며 그에 기초하여 단결하는 원칙을 견지하여야 한다”고 하였다.⁹⁾

김정일은 “사상과 신앙의 차이, 자본가, 군장성, 집권 상층여부와 관계없이 지난날 민족 앞에 지은 죄를 뉘우치고 통일의 대오에 나설 것을” 촉구하면서,¹⁰⁾ 조건부의 남북관계 개선 및 대외관계 개선을 주장하였다. 즉 남한에게는 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸고 국가보안법 철폐 등을 주장하였다. 또한 미국과 일본에 대해서도 북한에 대한 적대시 정책을 버린다면 관계가 호전될 수 있을 것이라는 것을 지적하였다.

7) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997.6.19),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000).

8) 조성박, 『김정일 민족관』 (평양: 평양출판사, 1999), p. 233.

9) 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 350.

10) 위의 글, p. 351.

1998년 신년 공동사설에서도 북한은 “남조선에서 근본적인 변화가 일어나야 한다”는 것을 재차 강조하였다. 4월 18일 “온민족이 단결하여 조국의 평화통일을 이룩하자”(세칭 『4·18 서한』)에서 김정일은 「민족대단결 5대방침」 제시를 통해 김대중 정부의 대북 3원칙에 대응하고, 김정일의 통일능력을 과시하려고 하였다. 5대방침은 민족자주, 애국애족, 남북관계 개선, 반외세, 내왕·접촉·대화·연합 강화였다. 비록 『5대방침』이 조건부 대남유화정책이라는 한계를 벗어나지는 못하였으나, 기존의 주장과 한 가지 다른 점은 김대중 정부에 대한 비난을 자제하는 한편, 국가보안법, 안기부법 폐지를 공공연히 주장하는 대신, “반통일적인 법률과 기구폐지”라는 간접적 표현방법을 구사하였다.

요컨대 북한이 「10대강령」과 『5대방침』 등에서 강조하고 있는 ‘민족대단결’은 통일의 맥락에서이며, 반미·반정부 투쟁을 위한 통일전선의 확대를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 공세적 의미의 통일전략이라기 보다는 사회주의권 붕괴와 김일성의 사망이라는 체제위기 속에서 남한의 흡수통일에 대한 불안감으로 인한 방어적 성격이 강하였다고 할 수 있다. 즉, 체제유지적이고 방어적인 입장에서 민족주의를 사회주의와 결합하여 ‘우리식 사회주의’와 ‘조선민족제일주의’로 상징되는 민족주의적 사회주의를 전면에 내세우기 시작한 것이다.

2. 경제적 실리 추구, 1998~2002

1998년 김정일의 공식승계 이전 북한은 미국과의 관계개선 노력 속에서 남한을 철저히 배제하는 소위 ‘통미봉남’ 정책을 유지하였다. 그러나 김정일의 공식승계를 계기로 전술적 변화를 보였다. 즉 시급히 필요한 식량과 외화의 획득을 위해 기존의 전투적인 대남 전략보다는 유연한 대남전략을 전개하여 왔다.

‘민족대단결’ 역시 통일의 맥락에서 크게 벗어나지 않았고 반외세적·반정부적인 것이었으나, 통일전선전술의 개념을 확대하여 남한 자본기들과의 협력을 위한 명분을 확보하고자 하였다. 특히, 김대중 정부 출범 이후 남한의 적극적인 대북 포용정책에 편승하여 실리 차원의 전술적 변화를 보였다. 북한의 태도변화는 대북 비료지원을 논의하기 위한 차관급 회담(1998.4.11~4.17)의 수용과 금강산관광사업을 시작으로 가시화되기 시작하였다.

남한정부에 대한 불신과 1999년 서해교전 등으로 북한의 태도변화가 대남정책 변화로 이어지는 데는 시간이 필요하였으나, 마침내 북한은 체제안정에 대한 자신감을 바탕으로 과감한 대외관계 확대에 나서고 남한의 대규모 대북 경제지원 메시지 및 현금제공에 고무되어 남북관계개선에 나서게 되었다.

2000년 남북은 정상회담을 개최하고 5개항의 『6·15 남북공동선언』을 채택하여, 자주적 통일, 남북한 통일방안의 유사성 인정, 당국간 대화 개최, 남북경제교류협력 확대, 인도적 문제의 조속한 해결, 김정일 답방 등에 합의하였다. 북한은 『6·15 남북공동선언』이 “민족자주통일선언으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루자는 것을 온 세상에 천명한 것이다”라고 주장하면서 남북관계의 진전을 강조하였다. 2000년 정상회담을 계기로 남북관계는 전과는 다른 차원에서 전개되기 시작하였다. 무엇보다 통일의 방법과 형태 및 남북협력에 대한 당국간 공조의 가능성을 열었다.

2001년 부시행정부의 등장 이후 북·미관계가 긴장되면서 북한은 보다 적극적으로 민족공조를 주장하기 시작하였다. 2001년 3월 개최된 한미정상회담에서 부시대통령이 북한에 대하여 강경발언을 한 것 등과 관련하여, 북한은 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일정책’으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 촉구하였다.¹¹⁾

2002년 신년공동사설에서 북한은 ‘민족공조’란 용어를 처음 사용하였으며, 2002년 2월 한미정상회담에서 논의된 대북문제와 테러문제 등에 대한 한미협력에 대하여 불만을 표시하면서 한국의 국제공조에 대하여 반발하였다.¹²⁾

11) 『평양방송』, 2001년 4월 3일; 4월 19일.

12) 김 대통령은 회담에서 “한미동맹 관계는 한반도뿐 아니라 동북아 안정에 필요하다”는 점을 강조하면서 대테러 전쟁에 동맹국으로서 가능한 지원과 협력을 아끼지 않겠다는 입장을 전달하였다. 특히 양국 정상이 한미동맹관계를 기존의 대북공조 뿐 아니라 테러문제 등 범지구적인 차원에서 까지 협력하는 ‘글로벌 파트너십’ 수준으로 발전시켜 나가기로 하였다. 『인터넷 연합뉴스』, 2002년 2월 20일(검색: 2004년 2월 26일).

3. 핵위기 돌파, 2002~현재

2002년 핵위기 이후 북한의 ‘민족공조’론은 보다 적극성을 띠기 시작하였다. 이전의 민족공조가 남북통일의 맥락과 남한으로부터의 경제적 지원확대를 위한 것이었던데 반해서, 핵위기 이후는 보다 적극적으로 반미를 위한 민족공조를 강조하였다. 북핵 위기를 미국과 북한의 갈등이 아닌, 미국과 ‘조선 민족’의 갈등으로 규정하고, 반미·반전을 위한 민족공조를 주장하기 시작하였다. 2003년 1월 1일 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』, 공동사설에서 북한은 “우리 민족끼리, 민족공조를 실현하는 것은 통일로로의 지름길이다. 핏줄도 하나, 언어도 하나, 문화도 하나, 력사도 하나인 우리 민족에게 있어서 민족공조는 당연한 리치이며 생존방식이다 … 외세와의 공조를 추구하는 반민족적인 책동을 철저히 배격해야 한다”고 주장하였다.

선군정치와 우리민족제일주의가 북한뿐만 아니라 남한까지도 대상으로 확대되었다. 정부, 정당, 단체 연석회의(2004.1.19)에서 “올해 민족제일주의 기치 밑에 조선민족 대 미국의 대결구도를 실천으로 해결하고 자주통일의 활로를 열어나가기” 위해 우리민족 제일주의 고취, 미국의 민족 이간 책동에 맞서 민족공조 실현, 민족의 안녕과 평화를 지키기 위한 반미성전, 6·15 공동선언의 철저 구현, 선군정치 지지 등 5개 항목을 제시하면서, 민족공조를 강조하였다.

또한 남한 당국과 정치인에게 ‘민족공조의 길’에 들어설 것을 촉구하는 등 공조의 대상에 남한정부를 포함시킴으로써 과거 통일선전전술과 차별성을 보였다. 13차 남북장관급 회담(2004.2.3~6)에서 한국이 ‘우리 민족끼리’이념을 저버렸다고 비난하고 ‘우리 민족끼리’를 공동보도문에 삽입할 것을 강력히 요구하였다. 북한의 김영성 단장은 ‘민족공조에서 기본은 책임 있는 당국자 사이의 공조’이며, 당국 공조를 높은 단계로 이끔으로써 민간급 공조를 추동할 것을 주장하였다. 공조의 주요 과제로서, 핵문제와 관련한 북한측 입장 지지와 남북경제협력을 남북 당국이 책임지고 진척시킬 것을 지적하였다.

요컨대, 북한의 ‘민족공조’론은 당국간의 공조까지도 포함되는 등 그 범위가 확대되었고, 노골적으로 한국의 반미를 요구하는 데 까지 이르게 되었다. 북한은 6·15 공동선언의 기본정신을 ‘우리 민족끼리’의 이념으로 규정하고, 정상회담부터 줄곧 미국이 이를 방해하고

있다고 주장함으로써 한·미 이간을 부추기고 있다. 남한의 탄핵사태 역시 친미 보수세력이 한 일이며 미국이 그 배후에 있다고 주장하면서, 남한 내 반미감정을 자극하려고 하였다.

4. 평가

오늘날 북한의 민족개념은 서구의 문화공동체설이나 경제공동체설을 부인한다. 즉 혈연과 지역의 공동체를 기초로 하여 공동의 문화가 형성되며 이 문화의 공동체를 계기로 하여 하나의 집단이 성립된다는 문화공동체설은 유럽의 역사적 현실의 반영이며, 경제생활의 공동체를 결정적인 것으로 보는 경제공동체설에 따르면 그 내부에서 공동의 경제생활을 영위하여야만 민족으로서 완성된 모습을 가지게 된다는 것이다.¹³⁾ 이러한 논리를 따르면 경제생활과 문화생활의 단위가 다른 해외 동포와 남북은 같은 민족이라 할 수 없기 때문에 이를 받아들일 수 없다는 것이다.¹⁴⁾ 따라서 핏줄과 언어가 같으면 민족이라는 것이 오늘날 민족에 대한 북한의 정의이다.

지난 10년간 시기에 따른 강조점의 변화에도 불구하고, 북한의 '민족'은 대외적으로는 반외세적이며 대내적으로는 전체주의적 단결을 추구하고 있다.¹⁵⁾ 김정일은 민족의 존재와 번영을 가능하게 하는 가장 중요한 요소는 자주성이라고 주장하였다.¹⁶⁾ 즉, 민족이 자기 운명의 주인이 되어 자기의 운명을 민족 자신의 힘으로 개척해 나가려는 사상이 민족 자주이념이라는 것이다.¹⁷⁾ 통일의 진정한 목적도 계급적 모순이나 제도상의 대립을 해결하기 위한 것이 아니라 민족의 자주권을 확립하기 위한 것이며, 자주적 통일이야말로 가장 합법칙적인 통일과정이라고 주장한다.

또한, 민족이 세계사회주의의 완성된 단위가 될 수 있으며 북한이 이미 그 모범을 보이고 있다고 주장한다.¹⁸⁾ 따라서 외세의 식민지 지배하에 있는 남한은 계급투쟁보다 반미자

13) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002), p. 23.

14) 위의 책, p. 26.

15) 김창근, “김정일 민족관: 내용과 특징,” 『극동문제』 (2002.8), p. 33.

16) 김정일, “다부작 예술영화 <민족과 운명>의 창작성과에 토대하여 문학예술건설에서 새로운 전환을 일으키자(1992.5.23),” 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 63.

17) 조성박, 『김정일 민족관』, p. 108.

18) 김창근, “김정일 민족관: 내용과 특징,” p. 30.

주화 투쟁을 우선시하여야 하고 남북한 민족이 이를 위하여 함께 투쟁하여야 한다고 주장한다.¹⁹⁾ 즉, 자주통일은 분단의 원인인 외세를 척결하고 남북의 대단합을 전제로 하는 것이며, 자주 원칙은 민족대단결의 기초의 기초가 되는 것이라고 주장한다.²⁰⁾

김정일의 민족관에서 무엇보다 중요한 것은 수령에 의한 민족 영도를 절대화하고 있는 것이다. 자주성을 생명으로 하는 민족을 영도하는 권위가 수령에게 부여되어 있는 상황에서, 수령, 민족, 그리고 역사의 주체로서의 인간 사이의 괴리가 남게 된다. 결국 수령 영도의 무오류성·절대성하에서 민족의 생명에서 가장 중요한 것은 자주성이 아니라 수령 김정일의 영도가 되는 셈이다.²¹⁾ 북한이 주장하는 대로 남과 북은 한 핏줄, 한 언어를 공유하는 민족이나, 민족의 의미는 많은 차이를 나타낸다.²²⁾ 북한의 민족에 있어서 가장 중요한 요소는 ‘탁월한 수령의 역할’로, “민족의 위대성은 수령의 위대성에 의해 결정된다.”

Ⅲ. 김정일 정권 10년 남북관계 실태와 평가

1. 분야별 남북관계 실태

김정일 시대 10년의 대남관계는 동결상태에서 시작되었다. 1993~1994년 북핵위기 시 북한은 소위 ‘통미봉남’ 정책 하에 미국과의 교섭에 전념하면서 남한을 철저히 배제하는 정책을 취하였다. 김일성 사후 조문파동으로 최악의 상태에 빠진 남북관계는 1995년 15만 톤의 대북식량지원에도 불구하고 김영삼 정부 말까지 회복되지 못하였다.

1998년 김대중 정부의 출범과 북한의 헌법개정 및 김정일의 공식승계를 계기로 남북 관계는 새로운 전기를 마련하였다. 그러나 김대중 정부 출범 이후에도 남북관계의 소강상태는 지속되었으며, 1999년 서해교전으로 침체를 벗어나지 못하였다.

19) 조성박, 『김정일 민족관』, pp. 81-82.

20) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』, p. 286.

21) 김창근, “김정일 민족관: 내용과 특징,” p. 33.

22) 임채욱, “북한의 민족심리와 ‘민족공조론’,” 『극동문제』 (2003.4), pp. 62-63.

김대중 정부의 정경분리원칙에 의해 비정부차원에서 금강산 관광사업이 출범하는 등 부분적 진전을 보이던 남북관계는 2000년 정상회담으로 극적인 전기를 마련하였고, 이후 다양한 후속회의가 개최되고 많은 합의가 이루어졌다. 2004년 5월까지 총 14차례의 장관급 회담이 성사되어, 분단 이후 처음으로 남북한 당국간 회담이 정례화 되는 전기를 마련하였다. 이밖에도 두 차례(2000년 9월과 2001년 4월)의 특사회담이 개최되었다. 또한 남북 국방장관회담, 남북군사회담, 남북경제협력추진위원회와 남북경제협력실무접촉 등이 이어졌다.

남북경협 역시 정상회담에 힘입어, 2000년에는 대북 비료지원, 위탁가공교역 확대 등에 따라 4억 달러를 돌파하였으며, 2003년에는 거래성 교역의 꾸준한 증가세와 비거래성 교역인 대북 식량차관, 철도·도로 연결공사 관련 자재·장비 지원 등에 의해 7억 2천만 달러 수준으로 크게 증가하였다.

대북 인도적 지원은 1995년부터 2003년 말까지 총 9억 달러의 지원이 이루어졌다.²³⁾ 남한정부 차원의 지원분야는 긴급구호성 식량지원과 병행하여 1999년부터는 북한의 농업 생산성을 증대하기 위한 비료지원도 이루어졌다.²⁴⁾

경의선 철도와 도로 연결 사업을 통해 좁은 지역이긴 하지만 비무장지대에서 철책과 지뢰가 없는 지역이 탄생하였으며, 금년 중 철도와 도로의 개통을 목표로 하고 있다. 이산가족상봉은 1998년 이전에는 생사확인 및 서신교환이 간혹 이루어졌고 직접 상봉은 제3국에서 일년에 10여 차례에 불과하였으나, 1998년 이후 민간과 정부차원에서 크게 활성화되었다. 1998년 이후 정부차원에서는 2000년 6월 남북정상회담 이후부터 2003년 9월까지 8차에 걸쳐 8,051명의 가족과 친척들이 상봉하였다. 한편 항구적인 이산가족 문제 해결을 위해 남북은 이산가족 면회소 설치를 추진하였다. 정부는 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북적십자회담, 남북장관급회담을 통해 북측에 이산가족면회소 설치

23) 정부 차원에서는 6억 2천만 달러가 지원되었고 민간 차원에서는 2억 8천만 달러가 지원되었다.

24) 민간차원의 지원은 정부지원과 상호 보완관계를 유지하면서 농업분야, 보건의료분야, 취약계층 지원 등으로 전문화·세분화되는 추세에 있으며, 긴급구호에서 점차 지속적 협력사업 형태로 발전되고 있다. 지원방식은 정부차원의 경우 남북관계 개선이라는 측면을 고려할 때 국제기구를 통한 간접지원보다 직접 지원하는 것이 바람직하다는 판단에 따라 1999년부터 대북 직접지원 원칙을 견지하고 있다.

를 제의하였으며, 면회소 설치 장소문제는 2002년 9월 제4차 남북적십자회담에서 마침내 면회소 설치에 합의, 동부지역에는 금강산지역에 설치하고 서부지역에는 경의선 철도·도로가 연결되면 추가로 설치하기로 하였다. 또한 남북은 2002년 10월부터 2003년 1월까지 3차례의 적십자 실무접촉을 통해 금강산 지역 면회소 부지 선정, 규모, 착공식, 면회소 설치를 위한 건설단 구성 등에 합의하였다.²⁵⁾

남북간의 사회문화교류 역시 1998년 이후 급속히 성장하였다. 1997년 1천 명 수준이던 방북자수가 1998년 3천 명을 넘어섰고, 2003년 1만 5천 명을 넘어설 때까지 해마다 가파른 상승세를 보였다. 한편 1998년 11월 18일 시작된 금강산 관광인원은 2003년 말까지 총 1,283항차 592,221명(외국인 등 1,802명 포함)에 이르렀다.

한편, 북한주민의 남한 방문은 1999년 이전 전무하다시피 하였으나, 1999년 62명이 방문한데 이어서 정상회담을 계기로 2000년 706명, 2001년 191명, 2002년 1,052명, 2003년 1,023명이 방문하였다. 특히 부산아시아경기대회 시 북한 ‘여자응원단’이 대거 참석, 남한주민의 이목을 집중케 하였다.

2000년 8월 「언론사 사장단」 방북을 계기로 언론·방송분야 교류는 급물살을 탔다. 문화예술분야에서도 2000년 「평양학생소년 예술단」, 「평양교예단」, 「남북교향악단」 합동 연주회(8.18~24), 「금강산 가극단」 등의 서울 공연과 「춘향전」 평양공연이 있었고, 체육 분야에서는 2000년 「제1회 자동차질주경기대회」 금강산 개최, 「통일탁구대회」 평양 개최, 「시드니올림픽 개막식」 남북선수단 동시입장(9.15), 「전국체전 성화」 금강산 채화(10.1) 등이 있었다. 비정부 차원의 민간단체 행사도 매우 활성화되어, 2000년 10월 민간단체의 「노동당창건행사」 참관 이후 농민, 청년학생, 여성단체 등의 대규모 남북 공동행사를 통한 남북주민간 접촉 및 부문별 교류가 활발하게 이루어졌다.

25) 김대중 정부의 대북정책 가운데 가장 큰 업적이 무엇이었느냐는 2003년도 통일연구원 여론조사 질문에 대해서 ‘이산가족상봉’이 48.1%를 차지함으로써 ‘남북정상회담(23.9%)’과 ‘금강산 관광(10%)’을 크게 앞서는 것으로 나타났다.

2. 평가

김정일 정권 10년간 남북관계는 남북정상회담이라는 역사적 사건과 남북관계의 외형적 진전에도 불구하고, 몇 가지 아쉬운 점을 남겼다.

1) 군사적 긴장완화 미진

첫째, 지난 10년간 북한은 경제사회분야에서의 다양한 대남접촉에도 불구하고 긴장완화를 위한 군사적 접촉은 철저히 외면하였다. 2000년 6월 개최된 정상회담 당시에도 '긴장완화와 평화정착' 문제가 논의는 되었지만 북한의 강력한 반대 때문에 남과 북의 군사적 긴장을 완화하고 군비를 감축하는 데 대한 구체적 합의가 없었다. 2000년 9월 남북 국방장관회담에서 남한은 전반적인 군사적 신뢰구축 문제를 논의하려 했으나 북한의 거부로 경의선 철도복원과 도로건설을 위한 제한된 협의만 하였다.

북한은 남북간에 군사회담을 하더라도 미국이 지키지 않으면 남북간 합의는 무의미하다는 이유를 고집하고 있다. 그러나 보다 근본적 이유는 경제협력 문제는 남한과 풀어나가되 군사안보 문제는 미국과의 양자회담을 통해 해결한다는 북한의 협상전략에 바탕을 두고 있는 것으로 보인다.

따라서 군사적 긴장완화 조치가 이루어지지 않았고 북한의 두 차례 서해도발 및 핵 개발은 우리 국민들의 안보불안감을 조성하는 중요한 원인이 되었다.²⁶⁾ 특히, 2002년 6월 29일 발생한 서해교전은 당시 진행 중이던 월드컵 행사에 찬물을 끼얹는 것이었음은 물론, 남북화해의 분위기에 젖어만 있던 많은 국민들의 대북 경계의식을 일깨워 주었다.

26) 남북한간에는 군비통제와 군축을 위한 많은 준비가 갖춰져 있기 때문에 양측의 의지만 있다면 군비통제를 실현하는 것이 어려운 일은 아니다. 1992년 체결된 남북기본합의서에서 불가침과 군축에 대한 주요 원칙에 합의했을 뿐 아니라 구체적인 실천조치를 협의하고 이행할 기구까지도 만들어 놓은 상태이다. 또한 남북한은 군사공동위원회를 구성하여 대규모 부대이동과 군사연습의 통보와 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군인사 교류와 정보교환 문제 그리고 대량살상무기와 공격무기의 단계적 군축 문제를 다뤄나가기로 합의했고 이를 바탕으로 불가침에 관한 부속합의서까지 체결한 바 있다. 전성훈, “안보의식,” 최진욱 외, 『남북관계진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 165-168.

북한정권과 남북관계 개선에 대한 호의적인 분위기에도 불구하고 북한의 무력도발과 한반도 전쟁발발 가능성에 대한 우려는 5년 전과 비교할 때 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 2003년 5월 실시된 통일연구원 여론조사에 의하면, 북한의 무력도발 가능성이 존재한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%)이 1998년과 2003년 거의 유사하게 나타났다. 한반도에서 전쟁이 발발할 가능성에 대하여도 ‘매우 높다(8.8%)’, ‘다소 높다(42.3%)’, ‘별로 없다(30.1%)’, ‘거의 없다(17.1%)’라는 대답이 나오는 등 50% 이상이 전쟁의 가능성을 우려하고 있음을 알 수 있다.

지난 6월 남북 장성급 회담에서 서해상 무력충돌 방지 대책 및 상호 선전 활동 중지 등 합의한 것은 군사적 긴장완화를 위한 첫 발걸음이라고 할 수 있으나, 합의 사항 준수 및 회담의 지속과 실질적인 긴장완화의 진전 여부가 향후 남북관계 진전의 바로미터가 될 수 있을 것이다.

2) 남남 갈등

북한이 의도하였던 하지 않았던, 북한의 대남 관계는 남한사회를 분열과 갈등으로 몰아 넣었다. 김대중 정부의 적극적인 대북 포용정책은 남북 정상회담을 비롯한 남북관계에서 많은 진전을 가져왔지만, ‘대북 불법송금’이나 ‘피주기론’ 등으로 인해 부정적인 평가도 만만치 않은 것이 사실이다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 국민의 60% 내지 65%정도의 지지를 받았음에도 불구하고 지역적, 계층적으로 고른 지지를 받지 못하였다.²⁷⁾ 여론조사에서 햇볕정책에 대한

27) 포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성될 수 있는데, 그 정책을 지지한다고 해서 다수의 하위 내용 모두를 지지하는 것은 아니다. 정책을 지지하여 합의를 이룬 구성원내에서도 일부는 모든 내용을 지지하는 반면 다른 일부는 몇 가지의 내용만을, 또 다른 일부는 극소수의 내용만 지지하는 경우도 있다. 그리고 똑같이 지지한다 하더라도 지지하는 열정에 있어 차이가 있으며 생각에서의 합의가 반드시 행동에서의 합의를 수반하는 것도 아니다. 곧 어떤 생각에 동의한다 해서 그 생각을 실현하기 위한 구체적 행동의 실행에도 동의한다는 것은 아니다. 결국 어떤 정책에서 사회 구성원의 대부분이 합의를 이룬다 하더라도, 그러한 합의 내에서 조차 많은 개인적 차이가 있다. 예를 들면 거의 모든 국민들이 북한과 화해·협력하고 북한을 도와주는 정책을 지지할 수 있으나 지원하는 조건이나 방식에 관해 동의하지 않을 수도 있다. 한 때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반

비교적 높은 지지에 안주하면서, 반대의 목소리는 정치적 논쟁 속에 빠져 실종되었다. 국민설득 작업을 소홀히 하였으며, 보수적 시각을 표명하면 '반통일세력'으로 치부, 이 과정에서 야당의 협조를 확보하지 못하고 갈등이 확대되어 갔다. 더욱이 남북정상회담을 '4·13 총선' 직전인 4월 10일 발표함으로써 통일문제의 정치적 이용이라는 의혹을 받았고 총선 결과는 '여소야대'로 나타났다.

민족의 화해와 협력을 최대의 목표로 설정한 대북 정책이 수행과정에서 남한 내 민족의 불화를 초래했다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

3) 북한의 실질적 변화 미흡

남북교류협력을 통해서 북한이 변화하였는가 하는 데 의문이 제기된다. 우선 정치·군사적인 면에서 북한이 대남 적화정책을 포기했다는 명백한 증거는 보여주지 못하였다. 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문이 수정되지 않았고, 2회에 걸친 '서해도발'은 이러한 비난을 합리화시켜주는 증거가 되고 있다.

경제적인 면에 있어서, 2002년 7월 북한의 부분적인 시장화 조치에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 북한이 개혁·개방을 위한 각종 요건이 제대로 갖추어져 있지 못한 상황에서 부분적 시장화 조치가 오히려 거시 경제 및 정치적 불안요인을 증폭시킬 수 있다는 지적이 있다.²⁸⁾ 특히, 남북교류협력이 북한의 돈벌이 수단으로 전락하고 남한의 변화에 비해 북한의 변화에 한계가 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되었다. 실제로 북한주민의 남한 방문보다 남한주민의 북한방문이 남북교류의 본질이며, 북한주민은 제한된 사람들만이 남한의 방북인사를 영접함으로써, 일반주민과의 접촉은 불가능하였다. 1998년부터 2002년 말까지 총 37,572명(연평균 약 7,514명)의 남한주민이 북한을 방문한 데 비해, 2,011명(연평균 약 402명)의 북한주민이 남한을 방문하였다.

면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지기도 한다. 때때로 합의는 매우 포괄적일 수도 있고 또 상황과 조건의 변화에 의해서 그 참여자의 일부 혹은 많은 부분이 이탈할 수도 있다. 이교덕, "합의기반조성방향," 최진욱 외, 위의 책, p. 255.

28) 오승렬, "남북경협의 현황과 전망," 한국수출입은행·통일연구원 주최 2004 북한경제 심포지엄, 『북한경제와 남북경협: 현황과 전망』(2004.7.7), p. 59.

향후 개성공단과 금강산 관광 사업 등에서 이루어질 남북한 인적 교류의 질적·양적 규모와 경제협력의 제도화 여부가 남북교류를 통한 북한의 변화여부를 가름하는 잣대가 될 것이다.

IV. 북핵 위기와 남북관계 전망

1. 북핵 위기의 배경

북한체제는 경제난으로 인한 주민의 불만이 높아지고 있으며, 탈북자의 증가, 탈북자의 왕래 등으로 인한 외부 사조 유입 등으로 사회불안 요인이 증대하여 왔다. 여기에 당·정 일군들의 부패와 핵위기로 인한 미국과의 갈등은 북한체제의 위기를 증대시키고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 억압체제, 외부와의 단절, 계급정책에 의한 인사로 인한 지도부의 응집력, 반외세 증오 등으로 북한체제는 유지되고 있다.

북한은 경제회생을 위해 개혁·개방의 필요성은 절감하고 있으며 부분적으로 시도도 하고 있으나, 근본적인 개혁에는 한계가 있는 것으로 보인다. 진정한 개혁이란 체제의 효율성을 높이기 위한 것이며, 이를 위하여 과감한 기득권의 포기과 다른 부분의 희생을 강요한다. 그러나 북한이 체제의 효율성을 높이기 위하여 희생을 할 용의가 있는가는 매우 회의적이다. 예컨대, 당적 지배, 국가 계획경제, 성분에 입각한 인사제도, 물자배분, 지역별 자립체제를 위한 국가발전전략 등은 모두 체제의 효율성을 저해하는 요인이나, 북한은 경제적인 관점보다는 정치·군사적 관점에서 체제를 관리·운영하여 왔으며, 이러한 원칙에 대한 변화 조짐을 보여주지 못하였다. 무엇보다 개혁은 수령제의 포기과 법치주의의 도입을 의미하는 것으로 김정일 정권의 종말을 의미한다고 할 수 있다. 중국과 베트남은 성공적으로 정권교체를 이루고 있기 때문에, 정권안보에 대한 두려움 없이 개혁·개방을 수행할 수 있었다.

근본적인 개혁에 한계가 있는 상황에서 북한은 ‘강성대국’을 앞세우며 외부의 지원에만

의존하여 왔다. 일본의 배상금이 경제회생의 계기가 될 것이라는 기대도 있으나, 배상금은 대부분 현금도 아니고 지급되는 데는 10~15년 정도가 소요된다. 더욱이 체제유지의 수단으로 추진하고 있는 북한의 핵개발이 북한을 국제사회로부터 고립시키고 있다는 것이 북한의 딜레마이다.

체제위기에 봉착한 북한은 사회주의체제를 보존하고 김정일 정권을 유지하는 것을 최대의 목표로 삼아왔다. 이러한 목표를 위하여 대중·러관계 복원, 대서방외교관계 확대, 대남관계 개선, 대일관계 개선 등을 추진하여 왔으며, 무엇보다 대미관계 개선을 통해 경제난, 외교적 고립, 안보불안 등 총체적 위기를 일거에 해결하고자 하였다.

대미관계 개선 못지않게 북한은 체제수호의 마지막 보루로써 핵무기 보유를 추구하여 왔다. 핵이 없는 북한은 주변국 누구도 큰 관심을 기울일 필요가 없는 '국제적 미아'로 전락하고, 남한으로부터 흡수당할지도 모른다는 불안감을 북한 지도부는 갖고 있는 것으로 보인다.

북한이 핵을 완전히 포기하면 북한은 대미 레버리지를 상실하는 것이며, 안전을 보장받을 장치가 없다고 믿고 있다. 국가안보뿐만 아니라 김정일 정권의 안전보장을 최대의 목표로 하는 북한으로서는 미국과의 관계개선과 함께 핵무기 보유의 양대 목표를 추구하고 있는 것으로 보인다.

2. 남북관계 전망과 북한의 대남정책 방향

1) 남북관계 전망

향후 남북관계는 무엇보다 북핵 위기의 해결 방법과 북·미관계에 크게 영향을 받을 것으로 보인다. 미국의 부시행정부 출범 이후 북한은 남북관계를 철저히 북·미관계의 종속 변수로 전락시켰다. 2001년 부시행정부 등장 이후 북한은 미국의 적대시 정책을 이유로 장관급 회담을 돌연 중단하면서 남북관계를 동결시켰다. 그러나 미국의 대북정책이 불변인 상태에서 2001년 9월 이후 장관급회담에 응하였고, 2002년 4월 특사방문을 계기로 남북관계의 복원을 결정하는 등 자신들의 주장과 배치되는 행동을 하였다. 미국의 대북

강경정책 때문에 남북 대화가 어렵다는 것은 미국을 압박하려는 북한의 의도로 보인다.

향후 북·미관계는 소강상태, 악화, 진전의 3가지 시나리오를 가정해 볼 수 있다. 첫 번째 경우는 현재와 같이 6자회담이 계속되는 등 북·미관계가 파국으로 치닫지는 않으나, 북핵 위기의 해결방안을 찾지 못하고 소강상태가 지속되는 경우이다. 남북관계의 모멘텀을 유지하려는 남한의 의도와 경제지원이라는 실리 및 민족공조의 명분을 추구하는 북한의 의도가 맞물려 남북관계는 현 상태를 유지할 것이다. 그러나 군사분야는 북·미간 해결해야 할 문제라는 북한의 입장이 고수될 것이다.

두 번째 경우는 북·미관계가 악화되는 경우이다. 핵문제가 외교적 방법으로 해결되지 않으면, 미국은 선택적 제재, 경제제재 확대, 외교·군사적 압박의 순으로 북한을 압박하려 할 것이며, 남북관계에 부정적 영향을 미칠 것이다. 미국은 동남아 국가들을 포함시키는 등 PSI 참가국을 확대하여 대북 압박을 강화함으로써, 실질적인 경제제재의 효과를 노릴 것이다. 또한 북한의 대량살상무기, 마약, 위조지폐에 대한 통제를 강화할 것이다. 남한으로부터의 주요 돈을 봉쇄하기 위하여 남한의 협조를 요구하게 될 것이며, 남북경협사업, 금강산관광사업, 민간단체의 방북, 개성공단 사업이 중단 내지 연기될 것이다. 인도적 지원도 최소화될 것이다. 대북 압박의 초기단계에서부터 남북관계는 정치·군사·경제·사회 모든 분야에서 긴장상태에 빠질 것이다.

세 번째 시나리오는 북·미관계가 진전되는 경우이다. 핵문제의 돌파구가 마련되고 북·미관계가 개선의 궤도에 들어선다 하더라도 많은 우여곡절과 시간이 소요될 것이다. 1993~1994 핵위기 시에도 핵문제가 돌출되고 제네바합의까지 3년이라는 시간이 소요되었다. 북·미관계 진전 상황이란 북한이 남한의 대북 영향력을 배제하고, 핵포기를 조건으로 미국으로부터 김정일 정권의 안전보장과 경제지원을 제공받는 것이다. 이는 곧 남한으로부터의 흡수통일을 방지하고 김정일 정권을 유지하고자 미국에 대하여 ‘항복’하는 것이며, 남북관계는 새로운 유형의 경쟁관계에 돌입할 것이다. 미국으로부터 안전보장을 확보하고 경제회생이 가능해진 북한의 입장에서 남북간 정치·군사적 교류의 효용성은 감소될 수도 있다. 북한은 오히려 공세적으로 통일문제를 주 이슈로 제기할 수 있으며, 북·미관계 진전 후에 한미동맹, 주한미군 철수 등을 주요 이슈로 상정할 가능성이 높다. 사회문화 분야에서는 통일전선전술 차원에서 적극적인 민간교류에 나설 것이다.

현재의 조건에서 북한이 핵을 포기하고 북·미관계가 조속한 시일 내에 개선되기를 기대하기는 어렵다. 북한은 개혁·개방 보다는 군사력을 통해서 경제지원을 받고 체제를 유지하는 전략을 고수하여 왔다. 북한의 핵협상은 미국의 강압에 의해 이루어지고 있으나, 핵에 대한 의지가 강하기 때문에 쉽사리 협상이 타결되지 않을 것이다. 핵 없는 북한은 국제적 미아라고 북한의 지도부는 믿고 있다. 남북경협이나 외국과의 경협, 경제지원도 북한 체제의 근본적 개혁 없는 범위 내에서 추진하려 하기 때문에 한계가 있다. 그러나 전반적 남북관계가 과거 냉전시대로 돌아갈 가능성은 없다. 주변 환경이 안정과 평화를 희망하고 있으며, 남북한이 화해의 분위기를 발전시키기를 원하고 있기 때문이다.

2) 북한의 대남정책 방향

북·미관계의 소강상태가 지속되는 가운데 북한의 대남관계 개선 노력은 다목적용으로 보인다. 우선 식량과 비료 등 남한으로부터의 경제지원은 북한에게는 시급한 일이 아닐 수 없다. 또한 남북관계의 진전을 통하여 통일지도자로서 김정일의 정치적 기반을 공고히 하고 주민들의 불만을 잠재울 수 있다. 북한의 적극적 대남 접근은 남남갈등과 한미갈등을 야기시키고 있다. 특히, 핵위기 속에서 북한은 이러한 정책방향을 유지시키면서, 장기적으로는 남북관계의 주도권을 확보하려고 할 것이다.

역사적으로 분단체제에서 일방이 타방을 자신의 영향력 하에 두거나 정복하고자 하는 것은 당연한 것이다. 특히 북한체제 수립의 당위성을 '남조선 해방'에서 찾고 있는 북한에게 이러한 목표는 확고하다고 할 수 있다. 북한 내에서 김정일의 확고한 정치적 위상을 감안할 때, 강력한 정치지도자로서 남조선 혁명의 목표를 결코 포기하지 않을 것이다. 단지 사회주의권 붕괴라는 세계사적 변화와 북한의 경제적 어려움으로 인해 북한의 목표달성에 난관이 조성되었기 때문에, 전술적 변화를 보여 왔다. 즉 미군이 한반도에 주둔하는 과거와 같은 군사적 방법은 역부족임을 알고 있으며, 남한에 대한 물질적 열세와 한미동맹체제라는 장벽을 돌파하기 위하여, 남한에 대한 정신적·이념적 우위를 내세우고 있다. 북한은 '민족공조'를 앞세워 미국과 맞서는 '주체의 강국'으로서 위상을 강조하고 있는 것으로 보인다.

이를 위하여 향후 북한의 대남정책은 다음의 몇 가지 사항에 초점을 맞출 것으로 전망된다. 첫째, 남한 내 보수진영과 진보진영간 갈등 및 보수진영의 약화이다. 핵개발로 인해 국제적으로 고립된 북한에게 남북관계의 진전은 가장 중요한 외교적·경제적 지렛대이다. 북한이 의도하는 남북관계의 개선은 경제적 지원획득과 대미 협상력 제고에 있으며, 이를 위하여 남한 내 보수파의 세력 약화가 필요하다. 북한은 향후 남한 내 선거 및 정치행사 등을 통해 남한 내 보수파를 약화시키는 방향으로 적극적인 개입을 하려고 할 것이다. 예컨대, 각종 스포츠, 문화예술 축전 등 이벤트성 행사를 통해 남북화해의 분위기를 이어나가고, 통일의 열기 속에서 남한 내 보수진영을 친미사대주의·반통일세력으로 규정하여 고립시키려 할 것이다.

둘째, 북한은 교류사업을 통한 선전선동사업을 강화할 것이다. 남북교류협력을 통해서 북한이 변할 것이라는 우리의 생각과는 달리 북한은 지난 몇 년간의 교류협력에서 자신감을 얻은 것으로 보인다. ‘미녀 응원단’ 등 남한 방문단을 통해 남한사람들에게 ‘뜨거운 민족애’와 ‘통일의 열정’을 느끼게 하며, 방북인사들에게는 친절과 교양사업 등을 통해 감동을 줄 수 있다고 생각하고 있다. 남북간의 다양한 교류협력 사업에도 불구하고 남한사람과 접촉하는 북한사람들은 극히 제한되어 있는 실정이며, 이들은 대부분 대남사업을 전문으로 하는 사람들이다. 실제로 남한의 일부 방북인사들이 분위기에 편승하여 친북발언과 반미발언, 남한의 보수층에 대한 비판 등을 서슴지 않고 있다. 북한의 안내원들은 방북인사들에 대하여 친절을 베풀면서도 이전의 방북단에 대하여 비판을 함으로써 남한의 방문단간 이간을 노리고 있다.

2003년 5월 통일연구원에서 실시한 국민여론조사에 의하면, 국민들의 대북인식은 1998년과 비교할 때 2003년 긍정적인 방향으로 바뀌고 있음을 알 수 있다. 북한을 ‘지원’ 혹은 ‘협력’의 대상으로 보는 긍정적인 인식이 1998년 37.2%에서 2003년 52.5%로 증가한 반면, ‘경계’와 ‘적대적’ 대상으로 보는 부정적 인식은 54.4%에서 39.7%로 크게 줄었다. 북한의 장래에 대한 비관적인 전망(‘붕괴’하거나 ‘그럭저럭 생존’할 것)이 1998년 89.2%에서 2003년 54.6%로 줄어든 반면에 ‘개방을 통해 경제난을 극복’할 것이라는 희망적인 전망은 4.7%에서 42.3%로 높아졌다. 북한의 핵개발 의도에 대하여도 ‘핵무기 보유’(11.2%)보다는 대미협상력의 제고(40.4%)와 ‘체제위기극복수

단'(45.5%)이라는 해석이 압도적 우위를 보였다.

셋째, 북한은 경제분야에서의 협력을 더욱 강화하려 할 것이다. 이미 북한은 개성공단 개발에 대하여 적극적인 관심을 보이고 있으며, 동해선과 경의선 연결에도 적극적이다. 또한 크고 작은 방북단으로부터 공식·비공식 경비 이외에 뒷돈은 주요 외화 수입원으로 자리잡고 있다. 현재의 장관급 회담은 핵문제나 정치문제와 같은 본질적 토의보다는 식량·의료 등 대북지원 협의 창구로 활용하고 있다.

넷째, 북한은 한미갈등을 조장하고자 할 것이다. 북한의 안전보장 요구도 궁극적으로 북한을 가상 적으로 상정하는 한미동맹체제의 해체를 목표로 하는 것으로 보인다. 북한은 미국의 안전보장을 확보한 후에, 한미연합사 해체, 주한미군 철수 등을 요구할 것이다. 이러한 맥락에서 북한은 작년 6월 주한미군이 110억 달러 규모의 전력증강 계획을 밝힌 데 대하여 북한을 힘으로 압살하려는 기도라고 맹비난하였다. 북·미 갈등의 외증에서 한국에게 '민족적' 입장에서 분명한 줄서기를 강요하고 있다. 북한의 핵개발은 남한에는 전혀 위협이 되지 않고, 오히려 미국으로부터 남한을 보호할 것이라는 주장을 한다.

V. 결 론: 대북정책 추진 방향

김정일 10년의 대북정책은 전술적으로 보다 유연하고 실용적이라고 할 수 있다. 한편으로는 핵무기를 개발하고 다른 한편으로 남북관계에 적극적으로 임하는 북한을 상대하기는 훨씬 어려워졌다고 할 수 있다. 향후 대북정책 추진에 있어서 다음의 몇 가지 사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 대북인식이다. 우리의 대북정책은 북한의 경제적 파탄과 남북의 국력격차를 주목하며, 현 북한의 지도부를 개혁지향적인 집단으로 평가하고 있다. 즉, 주변환경이 우호적이라는 전제하에 북한의 개혁 가능성에 대하여 긍정적으로 평가하고 있으나, 북한정권과 지도자의 부도덕성과 호전성 등 부정적 측면이 과소평가되면서 남한내 정서적 혼란과 한·미간 정책적 마찰의 원인이 되고 있다. 예컨대, 미국은 북핵 문제의 평화적 해결을 강

조하면서도 북한 지도부에 대한 극도의 불신감을 숨기지 않고 있으나, 우리는 북한 지도부의 개혁의지를 평가하고 있다. 그러나 과거의 예에서 보듯이 북한의 변화 지체나 약속 불이행이 곧 우리의 정책실패로 직결될 수 있음에 유념하여야 할 것이다.

둘째, 대북 협상 명분과 품격에 대해 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 우리의 대북 정책은 ‘강자의 이량’ 혹은 ‘큰형님 론’ 등 비외교적이고 감상적인 접근이었으며, 남북관계를 열어가기 위해 북한과의 마찰을 극소화하기 위한 것이었다.²⁹⁾ 대북포용정책의 주요 논리요소 중의 하나가 ‘우리의 대북포용정책에 의해 북한이 변화할 수밖에 없고, 이미 북한은 변하고 있다’고 주장하였기 때문에, ‘북한 변화’의 증거를 발견하고 입증하기 위해 무리한 논리를 전개하였다는 지적이 있다. 또한, 북한의 핵개발이나 도발이 대북정책의 실패 논란으로 이어지지 않도록 하기 위하여 가급적 이를 과소평가하려는 노력으로 이어졌다는 지적이 있다. 결과적으로 북한의 핵개발 자체에 대한 경각심 보다는 미국의 대북 적대시 정책이 부각되는 현상이 나타나기도 하였다. 이는 남북관계 마찰을 최소화하고 더 빨리 진전시켜야 한다는 조급증에 기인한 것으로 보이나, 향후 대북정책에서는 남북관계 진전 속도에 대해 조급증을 가지지 말아야 할 것이다. 대북 비밀 송금도 바로 조급함의 결과라고 볼 수 있다.

같은 맥락에서 북핵문제는 핵비확산 규범에 저촉되는 국제적인 사안임과 동시에 한국의 생존에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 안보 사안이라는 사실을 분명히 인식하고 적극적으로 대처해야 할 것이다. 대북협상에 있어서도 위기를 고조시킬 수 있다는 이유로 압박 수단을 포기하기 보다는 북핵 포기의 유도라는 궁극적 목표를 위하여 당근과 채찍을 적절히 병행하여야 할 것이다.

셋째, 대북정책에서 국민적 합의는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 남북통일을 지향하면서 남남갈등이 유발되는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 국민적 지지 확보를 위해 국민 참여 확대, 정책추진의 투명성 제고, 초당적 협력, 통일교육 강화 등에 관심을 기울여야 할 것이다.

넷째, 남북한이 군사대화를 조속히 그리고 진지하게 진행시켜야 한다. 햇볕정책에도

29) 박형중, “여론조사결과와 실제갈등 양상간의 괴리,” 최진욱 외, 위의 책, pp. 222-242.

불구하고 두 차례의 서해교전과 북한의 핵개발 등 한반도의 군사적 긴장은 여전하다는 것이 드러났다. 지금까지 정치, 경제, 사회, 문화 분야에서 관계개선이 되어야 군사분야의 신뢰구축이 가능하다는 것이 우리사회의 통념이었으나, 남북한 긴장의 핵심은 결국 군사적 대치상태이기 때문에 이에 대한 해결 없이 진정한 관계개선은 있을 수 없다고 볼 수도 있다.

반세기의 남북 분단사에서 현재 남북관계는 중요한 기로에 서있다. 향후 남북관계의 방향을 전망하기는 그 어느 때 보다 어려워 보이며, 이는 특히 핵문제와 밀접히 연관되어 있다. 북한이 체제위기의 가장 현실적 극복방안으로서 보다 과감한 개혁·개방과 남북관계 개선에 임하고자 결정할 때, 비로소 남북관계는 중요한 전기를 마련할 수 있을 것이다.

우리는 무엇보다 북한의 변화라는 교류협력의 목표에 충실해야 하며, '대한민국'을 최우선에 두는 정책을 추진하여야 할 것이다. 남한 내 갈등을 감수하고도 추진해야 할 대북 정책은 없으며, 북한문제로 인한 한미갈등이 초래되는 것도 결코 바람직하지 않다.