

김정일 시대의 대남인식과 대남정책*

정영철 | 서강대학교 공공정책대학원

| 논문요약 |

김정일 시대의 대남인식과 대남정책은 김일성 시대와는 변화되었다. 김일성 시대와 달리 김정일 시대는 탈냉전의 국제적 환경과 남북관계의 힘의 역전이 배경으로 자리하고 있었다. 이러한 조건에서 김정일은 김일성의 일원론적인 통일방안에서 벗어나 다원론적인 통일방안을 받아들일 수밖에 없었다. 이에 따라 과거 정치군사적 문제의 우선적인 해결을 요구하던 데에서 변화하여 남한의 (신)기능주의적 협력을 받아들이고, 남북관계 개선에 나서게 되었다. 한편, 김정일 시대의 한반도는 과거의 냉전적 대립 구조가 변화하면서, ‘서울-평양-워싱턴’ 간의 새로운 삼각게임이 나타났다. 이러한 삼각게임의 등장은 북한으로서는 서울과의 협력을 통해 워싱턴을 압박하고, 또한 세계로 나아갈 수 있는 ‘기회의 창’이 되기도 하였다.

이러한 구조는 김정일의 사망 이후에도 아직 크게 변화하지 않고 있다. 따라서 북한의 새로운 지도자로 등장한 김정은은 김정일 시대의 대남정책을 적어도 단기적으로는 충실히 계승하게 될 것이다. 그러나 다른 한편, 김정일 시대부터 추진해왔던 <통일과 세계화>의 과제가 미완의 과제로 남아 있는 상황에서 <세계화의 보편성>을 보다 더 적극적으로 수용하게 될 것이다. 그리고 이는 김정은 시대에 들어와 남북관계가 북한의 변화 여부에 보다 더 많은 영향을 미치게 됨을 의미한다. 이에 대한 우리의 준비와 노력이 요구된다 하겠다.

주제어 | 대남정책, 김정일 시대, 김정은 체제, (신)기능주의, 삼각게임

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부)으로 한국연구재단의 지원(한국사회과학연구지원사업, SSK)을 받아 연구되었다(NRF-2011-330-B00011).

I. 서론

1994년 10월 김정일은 김일성에 대해 “생전에 조국통일문제를 내놓고는 모든 문제를 깨끗이 마무리하시었습니다. 조국통일문제도 멀지 않아 해결될 수 있는 토대를 튼튼히 마련하여 놓으시었습니다” 라고 평가했다.¹⁾ 김정일의 평가처럼 과연 김일성이 통일문제를 제외하고는 모든 문제를 마무리했는지는 의문이다. 다만, 분명한 것은 1994년 김일성의 죽음이 북한만이 아니라 한반도 전체에 걸쳐 한 시대의 마감울 의미하는 것이었다는 점이다. 그렇지만 한반도의 오랜 갈등과 충돌의 역사마저 종결된 것은 아니었다. 오히려 그의 죽음을 계기로, 남북한 관계는 더욱 경색되었고 1990년대 초반에 이룩된 작은 결실마저도 실행되지 못한 채로 더욱 어려운 시기를 맞이해야 했다. 다만, 그의 죽음 직전에 위험한 수준까지 발전했던 북-미 간 전쟁위기, 그리고 이를 극적으로 반전시킨 당시 김영삼과의 정상회담 합의는 오랜 기간의 한반도 분단 상태의 일대 변화의 시작을 의미하는 것이었다. 그러나 그것이 실현되기까지는 또 그만큼의 시간이 요구되었다.

세계적인 냉전의 해체, 남북관계에서 힘 관계의 확연한 차이, 그리고 김일성의 죽음 등은 김일성 시대에 마련한 통일정책에도 변화를 가져올 수밖에 없었다. 비록 탈냉전에도 불구하고 한반도에서의 냉전은 해체되지 않았고, 남북 간 힘의 역전에도 불구하고 팽팽한 대결의 구조는 그대로였으며, 김일성의 죽음에도 불구하고 북한의 노선과 정책은 일정하게 지속되었지만, 객관적인 상황은 과거의 정책을 지속하기 어려웠다. 즉, 김정일 시대는 북한의 통일정책이 변화할 수 있었던 환경 속에 위치해 있었던 것이다. 그리고 김일성 시대 마지막 시기에 보였던 통일정책의 변화는 2000년대 들어와 김정일에 의해 공식적으로 표면화되기 시작했으며, 남북관계에 있어서 커다란 변화를 맞이하게 되었다.

물론, 김일성 시대에도 그의 대남인식과 그에 따른 대남정책은 역사적으로 변천을 거듭하였다. 김일성 시대에 북한의 대남인식은 1970년대를 기점으로 변화

1) 김정일, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994. 10. 16),” 『김정일선집』 13권(평양: 조선로동당출판사, 1998), 423쪽.

하기 시작했고, 통일정책 역시 연방제 방식이 점차 공식화되는 등의 변화를 보여 왔다.²⁾ 이러한 변화는 그 핵심에 남북 간 힘의 관계가 놓여 있다. 그러기에 1990년대 초반 김일성은 처음으로 ‘누가 누구에게 먹고 먹히우는 방식’의 통일을 공식적으로 부정하고, 남한의 흡수통일 정책에 대한 노골적인 비난과 동시에 경계심을 드러내었던 것이다.³⁾ 김일성 시대 통일론의 특징은 일원론적 통일관에서 다원론적 통일관으로의 변화였다. 즉, 체제통일을 포기하고 두 체제의 공존을 인정하는 방식의 통일이었던 것이다. 그것이 연방제 방식의 통일이었고, 이마저도 1990년대 초반부터는 연합제에 가까운 ‘낮은 단계의 연방제’로 변화되었다.

김정일 시대의 대남정책은 김일성 시대의 유산에 덧붙여, 새로운 환경과 조건을 반영한 것이었다. ‘민족대단결’이라는 오랜 담론이 여전히 강조되고 있지만, 민족대단결의 주체로서 남북 당국 간 대화의 중요성이 그 어느 때보다 강조되었고, 한반도 문제의 국제화에 대해서도 일부분 동의해 나갔다. 특히, 남북관계, 북미관계, 한미관계가 상호 영향을 주고받으면서 이전과는 다른 게임의 양상을 만들어내었다.

이 글은 주로 김정일 시대의 대남인식과 그에 기초한 대남정책을 다룬다. 그리고 김일성이 남겨 놓았던 자리에서부터 논의를 이끌어가고자 한다. 그것은 김정일의 대남정책은 계승과 동시에 변화의 산물이었기 때문이다. 여기서 다루는 시기는 대체로 김일성의 사망 이후의 시기가 될 것이다. 보다 구체적으로는 김일성의 사망과 남한에서 김대중 정부가 출범한 시기부터가 될 것이다. 또한, 여기서 다루는 대남인식은 북한이 바라보는 남한에 대한 시선을 의미하며, 대남정책은 이러한 인식에 기초한 정책을 의미하는 것으로 사용한다.⁴⁾

2) 김일성 시대의 대남인식에 대해서는 정영철, “남북관계와 바라봄의 정치: 시선의 정치와 정당성 경쟁,” 『세계정치연구』 16집(서울: 논형, 2012) 참조.

3) 김일성, “신년사(1991.1.1),” 『김일성저작집』 43권(평양: 조선로동당출판사, 1996), 11쪽.

4) 엄밀히 말해 통일정책과 대남정책은 구분된다. 통일정책은 통일과 관련된 제반의 정책을 의미하는 반면, 대남정책은 북한이 추구하는 남한과 관련된 제반의 정책을 의미한다. 그럼에도 양자는 긴밀한 연관을 맺고 있고, 현실에서는 거의 동일한 의미로 사용되고 있다. 이 논문에서는 대남정책과 통일정책을 엄밀하게 구분하지는 않을 것이다. 다만, 문맥에 대한 고려와 보다 적합한 의미의 전달을 위해서 이 두 용어를 적절하게 혼용할 것이다.

II. 김정일의 남북관계 인식

1. 김일성의 대남인식— 힘 관계의 역전과 시대에 따른 변화

김일성의 대남인식은 역사적으로 변천을 거듭해왔다. 초기 우월감에 가득 찬 시선으로 남한을 바라보는 그의 대남인식은 1980년대를 거치면서 절대적 우월감은 사라지고, 대신에 경제구조와 사회정치적 체제의 우월성을 주장하는 것으로 바뀌어갔다. 1960년대까지 ‘남조선인민’ 들을 도와주어야 할 신성한 민족적 의무로 규정하던 것에서 벗어나, 1970년대에 접어들면서 경제력에 대한 평가를 비껴나서 사회주의 제도의 우월성을 보다 더 강조하였다. 즉, 무상치료제와 무료의 무교육제 등의 제도적 시혜가 우월성의 표현으로 등장하였다. 반면, 남한에서의 발언은 이제 북한의 경제력을 앞지르기 시작했다는 자신감으로 바뀌고 있었다.⁵⁾ 사실, 남북한의 경제통계에 의하더라도 1976년을 기점으로 경제총량에서 그리고 무역환율을 기준으로 한 1인당 국민소득에서도 남한이 북한을 앞지르기 시작했다.⁶⁾ 이러한 변화된 상황은 김일성의 대남인식의 변화, 그리고 그에 따른 통일정책의 변화를 가져왔다. 북한의 통일방안의 변천에는 남북관계 및 남북한 간의 힘관계, 그리고 사회경제적 동질성의 약화라는 배경이 자리하고 있다.

그럼에도 불구하고 정치적으로 북한은 남한에 대한 공세를 계속하였다. 미제의 식민지 지배로부터의 해방과 억압받는 ‘남조선 인민’ 들을 구원해야 한다는 ‘해방의 인식’ 이 여전히 남아 있었다. 그러나 힘의 관계가 역전된 상황에서 남한에 대한 공세는 과거와는 다른 방식으로 진행되었다. 즉, 과거 해방의 신념에

5) 박정희는 1978년 제9대 대통령 취임사에서 “이제 우리의 국력은 북한을 제압하게 되었습니디” 라고 선언하였다. 박정희, “제9대 대통령 취임사(1978.12.27),” 대통령기록관(<http://www.pa.go.kr>, 검색일: 2011년 12월 1일).

6) 북한의 경제통계를 정확하게 파악하기는 불가능하다. 이런 점을 전제하고, 남북한 경제통계를 비교하면 1976년의 경우, 북한의 GNP는 공식환율로 28,221(백만 달러), 1인당 GNP는 1,735(달러) 수준이며, 남한의 GNP는 28,550(백만 달러), 1인당 GNP는 797(달러)에 달한다. 남한이 1인당 GNP에서도 앞서기 시작한 해는 1986년으로 북한의 경우 공식환율 기준 2,324달러인 반면, 남한은 2,505달러였다.

따른 우월감이었다면, 이제는 방어적인 것이었다. 이는 군사적인 측면에서 보더라도 뚜렷이 드러난다. 김일성의 표현에 따르면 북한의 군사력은 오로지 ‘정치사상적 측면’에서만 앞서는 것이었으며, 남한과 미국의 군사력 증강에 대한 경계심이 앞서 나타나고 있었다.⁷⁾ 과거 남한의 전쟁위협에 대한 자신감과는 사뭇 다른 발언인 셈이다.

남북관계의 측면에서 김일성의 인식은 ‘냉전의 시선’에서 벗어나지 못하였다. 세계를 ‘적과 야’의 두 개로 나누고, 선과 악의 대결로 인식하는 냉전의 시선은 해방과 동정으로 표현된다. 김일성에게 남한은 미제와 그 상층부 ‘반동’들에 의해 지배당하고 있는 곳이자, 동시에 그 아래에서 고통받고 있는 주민들을 ‘해방’시켜야 하며, 궁극적으로는 전국적인 범위에서 혁명을 성공시켜야 할 대상이었다. 문제는 이러한 기본적인 인식에도 불구하고, 그것을 실행하기 위한 능력은 점차 약화되어갔다. 이는 김일성 시대의 통일노선으로서 ‘민주기지론’, ‘3대혁명역량강화론’이 1980년대에 들어와 완성된 통일국가의 모형으로서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’으로 변화된 데에서도 찾아볼 수 있다.⁸⁾ 이마저도 냉전의 해체와 남한의 힘의 우위가 확연하게 드러난 1990년대 초반에는 낮은 단계의 연방제로 변화되었다. ‘고려민주연방공화국 창립방안’이 그 내용으로서 주한미군 철수와 국가보안법 철폐 및 중앙정부의 권한 강화 등을 담고 있었다면, 낮은 단계의 연방제는 사실상 형식적으로는 중앙정부의 1주권 기능을 담고 있으면서도, 실제로는 남북 연합과 같은 내용으로 채워진 것은 현실의 상황을 수용한 변화로 보아야 할 것이다.

결국 김일성의 대남인식은 공세에서 열세로, 우월감에서 체제의 수호를 위한 방어적인 것으로 변화되었고, 자연스럽게 통일정책 역시 북한의 우위에 따른 일원론에서 연방제로, 그리고 다시금 낮은 단계의 연방제로 변화되었다. 그리고 김정일은 김일성이 남긴 이러한 통일유산의 바탕 위에서 새롭게 전개되어야 했다.

7) 김일성, “쏘련 따쓰통신사대표단과 한 담화(1984.3.31),” 『김일성저작집 38』(평양: 조선로동당출판사, 1992), 286쪽.

8) 이에 대해서는 방인혁, “김일성시대 대남인식과 통일정책(북한연구학회 2012년 춘계학술회의 발표문)”을 참고할 것.

과거의 하층통일전선에 입각한 혁명의 시각이 아니라 현실의 변화를 수용하여 당국자 간 회담을 앞세워야 하고 남한과의 기능주의적 협력을 수용해야 하는 것이었다.

2. 김정일의 대남인식 — 고립과 봉쇄의 탈출구

김일성의 유산은 김정일에게 그대로 이어졌다. 국제적인 고립과 봉쇄의 환경에서 김정일로서는 당면의 체제를 추스르는 것이 보다 중요한 문제였다. 김정일의 통일정책은 김일성 사망 3년 후, 1997년 8월 4일의 노작을 통해 공식화되었다. 그러나 소위 '8.4 노작'의 핵심은 김일성 노선의 충실한 승계였으며, 평화와 통일 그리고 북미관계 개선에 대한 전반적인 문제를 담고 있었다.⁹⁾ 제목에서도 알 수 있듯이 김일성의 유혼을 철저히 계승하는 것에 방점이 찍혀 있었다. 사실, 이 기간 동안 북한의 당면 과제는 체제 안정화 및 국가기구의 재정비에 있었다고 할 수 있다. 그러기에 김일성 사후, 1997년 김정일은 '혁명과 조국을 믿음직하게 수호할 수 있는 군사적 담보를 확고히 마련하여' 놓은 것이 '2년반 동안 우리 투쟁의 주되는 총화이며 우리의 위대한 승리'였다고 말했던 것이다.¹⁰⁾

그러나 김일성의 통일정책에 대한 충실한 계승에도 불구하고 김정일의 통일정책은 변화된 조건을 반영할 수밖에 없었다. 1997년 6월에 발표된 김정일의 노작 "혁명과 건설에서 민족성과 주체성을 확립할 데 대하여"는 변화에 대한 사상적·이론적 방향을 보여주고 있다. 즉, 이 노작에서 김정일은 다른 사회주의 국가와 다른 자신들의 '주체적 노선'에 대한 정당성을 강조하면서도 동시에 민족주의가 가지고 있는 반제국주의 성향과의 연대와 연합의 가능성을 높이 평가하고 있다.¹¹⁾ 이는 냉전의 해체와 북한의 고립, 그리고 세계화의 물결에 대한 북한의 대

9) 김정일, "위대한 수령 김일성동지의 조국통일유혼을 철저히 관철하자(1997.8.4)," 『김정일선집』 14권(평양: 조선로동당출판사, 2000).

10) 김정일, "올해는 사회주의경제건설에서 혁명적 전환의 해로 되게 하자(1997.1.24)," 『김정일선집』 14권(평양: 조선로동당출판사, 2000), 277쪽.

11) 김정일, "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997.6.19)," 『김정일

응이라 할 수 있다.¹²⁾ 그러나 이러한 민족성—민족주의의 강조는 통일문제에서 남한 당국을 포함하여 대단결의 여지를 보다 더 확대할 수도 있음을 의미한다. 구체적으로 이러한 변화는 남북관계의 개선을 보다 더 강조하는 것일 수밖에 없었다. 그리고 이는 1998년 김정일이 내놓은 ‘민족대단결 5대 방침’으로 구체화되었다. 즉, 1998년 김정일은 민족자주, 애국애족, 남북관계 개선, 외세의 지배와 간섭 배격 그리고 전 민족의 연대연합의 5대 방침은 김일성이 1993년 제시한 ‘전 민족대단결 10대 강령’과 큰 차이를 보이지 않지만, 남북관계 개선을 강조함으로써 남한 당국에 대한 새로운 정책이 가능함을 암시하고 있다.¹³⁾

김일성 시대와 비교하여 김정일 시대의 국제환경과 주변 상황은 과거의 노선을 그대로 지속하기에는 불가능하였다. 이미 남북 간 힘의 관계가 확연하게 갈리고 있었고, 국제적인 상황 역시 고립과 봉쇄의 구조가 지속되고 있었다. 오히려 ‘북핵문제’로 인한 국제적인 고립과 봉쇄는 더욱 강화되었다.¹⁴⁾ 비록 1994년 제네바합의를 통해 미국과의 대화에 중요한 반전의 계기를 만들기는 했지만, 북한이 희망하는 관계개선과 경제협력 등으로 나아가기에는 갈 길이 너무나 멀었다. 이런 상황에서 남한에서의 정권교체와 남북대화의 재개는 북한에게는 새로운 기회였다. 즉, 남한을 통한 워싱턴으로의 길과 한반도의 상황변화를 변화시킬 수 있는 기회가 만들어진 것이다. 그리고 2000년 정상회담은 한반도 문제를 지금까

선집』 14권(평양: 조선로동당출판사, 2000).

- 12) 북한에서 1990년대 이후, 민족주의가 재평가되었던 배경은 사회주의 붕괴에 따른 영향과 더불어 세계화에 대한 대응 그리고 주체사상에 따른 맑스주의적 민족주의에 대한 재평가가 자리하고 있다. 이에 대해서는 정영철·한동성, 『서울과 도쿄에서 평양을 말하다』(서울: 선인, 2008)의 <대답 1>을 참조할 것.
- 13) 민족대단결 5대 방침은 김정일, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자(1998.4.18),” 『김정일선집』 14권(평양: 조선로동당출판사, 2000); 전민족대단결 10대 강령은 김일성, “조국통일을 위한 전 민족대단결 10대 강령(1993.4.6),” 『김일성 저작집』 44권(평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 14) 1990년대 중반 이후, 북한이 느꼈던 고립감은 미국 등 국제사회의 봉쇄만이 아니었다. 냉전 체제의 해체는 역설적으로 북한이 의거하고 있던 사회주의 진영이 소멸됨으로써 힘의 한 축이 붕괴하는 결과를 낳았다. 그리고 ‘냉전의 계급’이 붕괴함으로써, 북한은 오히려 보다 더 큰 위협감을 느껴야 했다. 이러한 ‘냉전의 역설’에 대해서는 장달중, “한반도의 냉전엔드게임과 북미대립,” 『한국과국제정치』 25권 2호(2009)를 참조할 것.

지와는 완전히 다른 방식으로 풀어가는 실타래를 제공하였다. 이러한 상황변화와 함께, 김정일의 대남인식은 김일성의 그것과는 일정하게 차별성을 보여주었다. 즉, 남한은 식민지와 종속에서 해방되어야 할 대상이 아니라 화해와 협력을 통해 실리를 추구하고, 통일문제를 진지하게 논의할 수도 있는 대상이 되었다. 이러한 대남인식의 변화를 다음의 3가지로 정리할 수 있을 것이다.

우선, 남한은 보수 반동의 지배(敵)에 시달리고 있는 불쌍한 인민(我)이라는 냉전적인 시각에서 변화되었다.¹⁵⁾ 과거 김일성 시대에서 보여주었던 남한 상층의 ‘보수반동’ 혹은 ‘지배층’을 타도하고 아래로부터의 통일전선을 통해 혁명과 통일을 추진했던 전략은 점차 폐기되었고, 정부 당국 간 대화의 중요성을 강조하였다. 최근의 노동신문 논설은 ‘북남대화에서 기본은 실권과 책임을 가진 당국대화이다. 당국대화의 실현이자 곧 북남관계의 개선이다’고 주장할 정도로 당국 간 대화가 2000년대 이후, 남북관계 개선과 진전에 핵심적인 요인이 되었다.¹⁶⁾ 물론, 과거 김일성 시대에도 남북 당국자 간의 대화는 중요하였고, 또 그런 역할을 하였다. 그러나 과거의 당국자 간의 대화와는 다르게 김정일 시대의 당국자 간 대화는 남북관계 개선과 발전의 기본으로 자리 잡게 되었으며, 이는 곧 북한이 정상회담 이후, 남북관계의 현실성을 충분히 인식하고 있음을 말해주고 있다. 이는 김정일 시대에 북한이 절실하게 남북관계 개선을 바라고 있다는 사정과 관련된다.¹⁷⁾ 덧붙인다면, 남한의 상층부에 대한 분리된 시각이 나타난 것이다. 이제 남한의 상층부는 협력해야 할 세력과 반복세력으로 구분되었고, 이러한 반복-

15) 북한 대남인식에 대한 적과 동포의 이중성에 대한 분석으로는 김갑식, “탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식,” 『한국정치연구』 19집 3호(2010)을 참조할 것. 김갑식의 분석은 적과 동포라는 이중성에 근거하여 민족자주권과 민족대단결 등의 북한 통일정책의 시기별 변화를 잘 보여주고 있다. 적과 동포의 이중성적 인식은 분명한 사실이지만, 동시에 북한의 지배엘리트에게서 보이는 인식은 적과 동포 및 합작의 대상이라는 보다 세분화된 인식으로 나타나고 있다. 이는 김대중 정부 이후 시기, 남한의 정부 당국자와의 대화에 적극성을 부여하고, 자신들과의 합작에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 ‘보수대연합’에 대한 공격을 강조한 것에서도 나타난다.

16) “〈론설〉 당국대화의 실현은 북남관계 개선의 선결과제,” 『노동신문』, 2011년 2월 5일자.

17) 전미영, “북한 대남정책 연구의 쟁점,” 『통일문제연구』 2005년 상반기호(통권 43호), 57쪽.

반통일세력에 대해서 공동으로 대처할 것을 요구하였다.¹⁸⁾ 남북 간 대화와 협력이 절실한 상황에서, 남한의 집권자가 화해와 협력을 추진하는 세력으로 재생산 되는 것은 중요한 문제였다. 따라서 북한은 남한에 대한 내정간섭이라는 비판에도 불구하고, ‘남조선에서의 반보수대연합을 이룩하는 것이 절실 함을 강조하고,¹⁹⁾ ‘진보개혁을 계속 추진하며 조국통일 운동을 새로운 높은 단계로 발전시켜 나가기 위한 근본방도는 … 반보수대연합을 이룩’ 하는 것이라고 반복적으로 강조하였다.²⁰⁾

둘째, 북한의 입장에서 남한은 경제회생과 체제유지를 위해서라도 협력해야 할 대상으로 변화되었다.²¹⁾ 이는 단순한 외화벌이의 수단으로서만이 아니라, 남한과의 경제협력을 통하여 경제회생의 전기(轉機)를 꾀할 수 있다는 것을 의미한다. 북한의 현 상황은 경제건설을 위한 내부자원이 고갈되어 있으며, 따라서 외부 자원의 동원을 요구받고 있다. 2000년 이후, 북한이 보여준 부분적인 개혁 및 개방의 행보, 외부 자본의 투자를 위한 법·제도적 정비 등은 외부로부터의 투자를 유치하기 위한 목적을 갖는다. 그러나 한반도의 상황이 안정되지 않는 한, 북한에 대한 투자는 쉽지 않다. 이런 조건에서 북한에게 남북한의 경제협력은 대단히 중요한 외부자원의 통로가 되는 것이다. 북한의 남한과의 경제협력에 대한 인식은 ‘6.15 공동선언’과 ‘10.4 선언’에서도 나타나고 있다.²²⁾ 북한 역시 과거의 일방적인 수혜자의 입장에서 벗어나, 유무상통의 원리에 따른 경제적 논리로 발전하고 있는 것이다. 이러한 북한의 인식은 남한 경제의 종속성과 식민지적 지배라는 인식과 현실의 필요에 따른 인식이 일정하게 차이를 보이고 있음을 말해준다.²³⁾

18) 전미영, “북한 김정일정권의 대남·통일정책 변화: 〈노동신문〉분석을 중심으로,” 『통일정책연구』 15권 1호(2006), 13쪽.

19) 호영길, “〈론설〉 3대애국운동의 기치높이 통일위업의 새로운 전기를 열어나가자,” 『노동신문』, 2006년 1월 4일자.

20) 전종호, “〈론설〉 남조선에서 반보수대연합의 실현은 절박한 과제,” 『노동신문』, 2006년 1월 19일자.

21) 전미영, 앞의 논문(2005), 57쪽.

22) ‘6.15 공동선언’의 4항과 ‘10.4 선언’의 5항에는 남북한 경제협력의 원칙이 제시되어 있다. 또한, 이 조항들은 북한의 남북경제협력에 대한 태도를 엿볼 수 있는 대목들이다.

셋째, 김정일 시대의 북한에게 남한은 봉쇄의 돌파구이자 동시에 세계로 나아갈 수 있는 통로로 인식되고 있는 것으로 보인다. 이는 2000년 정상회담 이후, 남북관계의 개선을 전후하여 유럽 및 서방 세계와 외교관계를 수립한 것에서도 드러난다.²⁴⁾ 이는 남한이 곧 북한에게는 고립과 봉쇄의 돌파구로서 인식되고 있음을 의미한다. 또한, 북한이 요구하는 북미관계의 개선 혹은 관계정상화에 있어서도 남한이 점차 중요해지고 있다. 즉, 남한의 국제적인 역량의 강화와 한반도에서의 발언권이 강화되면서 과거 ‘워싱턴을 통한 서울의 압박’에 더하여 ‘서울을 통한 워싱턴의 압박’이 가능해졌음을 의미한다.²⁵⁾ 이는 북미관계, 남북관계, 한미관계 등이 과거에 비해 보다 더 복잡한 구조로 만들어지게 됨을 의미함과 동시에, ‘한반도 문제의 한반도화’와 ‘한반도 문제의 국제화’가 동시에 진행될 수도 있음을 말해준다. 이와 관련 김갑식은 2003년 베이징 3자회담 이후, 6자회담이 성사된 것은 북한이 ‘한반도문제의 국제화’와 ‘한반도 문제의 한반도화’에 동의했음을 의미한 것이라고 진단하고 있다.²⁶⁾

결국 김일성 시대의 대남인식과는 다른 김정일 시대의 인식이 2000년대 이후부터는 분명하게 드러나고 있는 것이다. 그리고 이러한 인식의 변화는 북한을 둘러싸고 있는 대내·외적 상황의 변화에 기반하고 있다. 김일성 시대에는 북한이 남한에 대해 해방과 동정과 시혜의 시선을 가졌다면, 김정일 시대에는 이러한

23) 1980년대 이후, 북한의 남한 경제에 대한 인식은 앞서 말한 것처럼 ‘중속’이었다. 이러한 인식은 김정일에게도 동일하게 나타나고 있다. 다음의 말은 김정일의 남한 경제에 대한 인식을 뚜렷이 보여주고 있다. “최근에 남조선에서 경제를 발전시켰다고 떠들고 있는데 그에 대하여 환상을 가지지 말아야 하며 남조선경제의 식민지적예속성과 기형성에 대하여 똑똑한 인식을 가져야 합니다.” 김정일, “경제사업을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제에 대하여(1996.4.22),” 『김정일선집』 14권(평양: 조선로동당출판사, 2000), 167쪽.

24) 2000년부터 2010년까지 북한이 외교관계를 새로 맺거나, 복교한 국가의 수는 약 27개국에 이른다.

25) 이와 관련 ‘미국없는 북한’을 상상하기 어렵다는 것은 분명하지만, 동시에 2000년대 이후의 상황에서는 ‘남한없는 북한’도 상상하기 어렵게 되었다. 이는 한반도 문제의 당사자 관계가 과거에 비해 중요해졌음을 의미한다. ‘미국없는 북한을 상상하기 어렵다’는 주장에 대해서는 도진순, 『분단의 내일 통일의 역사』(서울: 당대, 2001).

26) 김갑식, 앞의 논문, 123쪽.

위치가 뒤바뀌어 해방과 동정과 시혜의 대상으로서 북한이 ‘바라보여’ 졌다. 그럼에도 불구하고 김일성 시대의 통일정책으로서 ‘민족대단결’과 ‘민족자주권’ 확립에 대한 이론적 시선은 변치 않고 있다. 또한, 화해와 협력의 진전에도 불구하고, 정치군사적 대결의 ‘갈등의 구조’가 바뀌지 않는 한 이러한 이론적 시선은 쉽게 바뀌지 않을 것이다. 이는 김정일 시대의 남북관계가 갖는 한계이자, 채 이루지 못한 미완의 과제로 제기될 수 있다.

3. 새로운 삼각관계의 형성

2000년대 이후, 김정일의 대남인식은 앞서 말한 것처럼, 김일성 시대의 그것과는 일정한 차별성을 보여주고 있다. 이는 객관적 상황의 변화와 북한의 역량 약화와 이에 따른 현실적인 힘의 관계에 의해 강제된 측면으로 이해할 수 있다. 그리고 여기에는 북한의 통일정책에 심대한 영향을 미치는 새로운 변수가 부각되었다. 바로 ‘남-북-미’의 새로운 삼각게임의 등장이었다. 그리고 이러한 삼각게임의 등장은 ‘한반도 문제의 국제화’를 더욱 촉진하고 있다. 이제 통일문제는 한반도 내부의 문제이면서 동시에 한반도를 둘러싼 국제문제와 중첩되었다. 이미 한반도 문제에 대한 국제화 혹은 유관국가들 간의 상관관계에 대해서는 1990년대 초반 김일성의 발언에서도 나타났다. 즉, 김일성은 1993년 신년사에서 “조선의 통일문제는 우리 민족이 주체가 되어 해결하여야 할 민족적문제인 동시에 유관국들도 책임을 느끼고 적극 협력하여야 할 국제적문제입니다.”라고 하여,²⁷⁾ 한반도의 통일문제는 민족 내부문제이면서 동시에 국제적인 문제라고 인정하였다. 김정일 역시 ‘8.4 노작’에서 “조선문제를 옹기 해결하기 위하여서는 유관국가들도 조선의 통일을 돕는 성실한 립장에서 긍정적인 역할을 하여야 할 것이다”라고²⁸⁾ 하여 한반도 문제가 유관국가들이 관련된 국제적인 문제임을 인정하였다. 한반도 문제의 국제화는 곧 북한이 줄곧 주장해왔던 ‘민족내부’ 문제로서의 통

27) 김일성, “신년사(1993.1.1),” 『김일성저작집』 44권(평양: 조선로동당출판사, 1996), 44쪽.

28) 김정일, “앞의 논문(1997.8.4),” 358쪽.

일이 변화된 조건에서는 국제적인 성격을 띠 수밖에 없음을 인정한 것이었다. 또한, 여기에는 보다 중요한 문제가 함축되어 있다. 즉, 통일을 위해서 요구되는 평화적 조건의 마련에는 남북관계의 개선만으로는 어렵다는 현실과 남북 간의 정치군사적 대결의 해소를 위해서도 북미관계의 개선과 동북아 유관국가들 간의 협력관계를 구축하는 것이 필연적이라는 것을 의미한다. 이는 김정일이 재미언론인 문명자와의 인터뷰를 통해서도 밝히고 있듯이, “이번 상봉과 회담에서 어떤 의제들을 가지고 토의하겠는가 하는 것을 사전에 합의할 때 나는 남 측에서 제기하는 〈평화공존〉 문제와 〈평화정착〉 문제를 토의하려면 자연히 주변국들 문제가 거론되기 때문에 그 문제는 피하는 것이 좋다”는²⁹⁾ 인식은 현재의 남북한 처지에서 평화의 문제, 그리고 통일문제의 해결을 위해서는 주변국가들과의 협력이 절실하게 요구되고 있음을 의미하는 것이었다. 그리고 2007년의 ‘10.4 선언’에서의 평화문제의 합의는 남북 관계 및 북미대화의 진전에 따라 남북이 일정한 수준으로 평화문제를 제기할 수 있는 상황을 만들어낼 수도 있음을 말해주는 것으로 볼 수 있다.³⁰⁾ 지금까지 줄기차게 한반도 평화문제에 대해 북미 간 대화를 주장하던 북한이 남한과 ‘중전선언’ 및 ‘한반도 평화체제’에 대한 논의와 합의를 했다는 것은 ‘실권있는 존재’로서의 남한에 대한 인식에서 완전히 벗어났다는 것을 의미한다. 그리고 이는 앞으로의 한반도 평화체제 구축에서도 중요한 의미를 던져주는 지점이다.

다른 한편, 북한의 대남인식과 새로운 남북관계의 형성에서 중요한 영향을 미친 요소는 과거와는 전혀 다른 협상틀이 만들어졌고, 이것이 남북관계와 상호작용을 주고 받고 있다는 사정과도 관련된다. 즉, 이러한 새로운 국제협상틀은 북미 간 대화를 핵심으로 하지만, 형식적으로는 3자, 4자, 6자회담 등의 다자적 협상틀로 전개되었다. 이러한 협상틀은 과거와는 다른 ‘서울-평양-워싱턴’의

29) 김정일, “조국통일은 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 실현하여야 한다(2000.6.30),” 『김정일선집』 15권(평양: 조선로동당출판사, 2005), 67쪽.

30) 당시의 상황은 2005년의 ‘9.19 공동성명’과 이어진 ‘2.13 합의’가 배경으로 놓여 있었다. 또한 부시 행정부의 ‘중전선언’ 의향 표명에 대한 노무현 정부의 적극적인 대응도 자리하고 있었다. 이러한 배경 속에서 제2차 정상회담에서 평화문제를 적극적으로 제기할 수 있었다.

삼각게임이 등장했음을 의미한다. 그리고 북한의 입장에서 이러한 삼각게임의 틀 속에서 남한이 어느 한쪽으로 쏠려가는 것을 방지하기 위해서라도 남북관계가 중요해졌다. 실상 이러한 삼각게임의 틀에서는 남북이 미국을 일정하게 견인할 수도 있었고, 역으로 한미의 협력 속에 북한을 궁지로 몰아넣을 수도 있었다.³¹⁾ 그리고 이러한 상황을 만들어낸 요인으로는 김대중 정부에서 시작된 ‘햇볕정책’을 들 수 있다. ‘햇볕정책’은 북한 고립화 정책의 폐기였고, 이는 거꾸로 북한의 남한에 대한 인식을 변화시키는 데 중요했다.³²⁾

문제는 미국에 대한 인식 변화에서 획기적인 것은 김정일의 ‘8.4노작’에서 밝힌 “우리는 미국을 백년속적으로 보려 하지 않으며 조미관계가 정상화되기를 바라고 있다”라는 언급에서 분명하게 나타났다.³³⁾ 그럼에도 불구하고 김정일은 “나는 미국사람들에 대하여 크게 기대를 가지지 않습니다… 우리는 미국과의 관계에서 절대로 우리의 자존심을 버리고 비굴하게 머리를 숙이여 풀리는 그런 문제 해결은 바라지 않습니다”라고 하여,³⁴⁾ 미국에 대한 관계정상화가 북한의 일방적인 양보를 통해 해결될 수 없음을 분명히 하였다. 또한 김정일의 이와 같은 상반된 입장은 1997년과 2000년이라는 상황도 놓여 있다. 즉, 1997년의 입장은 통일 문제에 대한 원칙적인 입장의 표명이라면, 2000년의 상황은 북한이 일정하게 자신감을 가지고 미국과의 문제를 풀어나가던 시기의 입장이다. 그러나 위의 언급에서 중요한 점은 북한이 냉전적인 대미인식에서 어느 정도 벗어나서, 국제정치의 현실에 입각하여 문제를 풀어나갈 수 있음을 보여주었다는 점이다. 그리고

31) 부시 행정부 시절의 6자회담은 미국의 남한 및 일본과의 협력을 통한 북한에 대한 압박에 대응하여, 중국을 중재자로 삼아 북한이 러시아를 끌어들이는 것이라고 할 수 있다. 결과적으로 미국이 요구한 국제적인 다자회담의 틀은 갖추었지만, 여전히 핵심은 북미관계였고, 다른 한편으로는 노무현 정부 시절의 남북협력이 부시 행정부의 의도와 강경책을 일정하게 방어했다고 할 수 있다. ‘서울-워싱턴-평양’의 삼각게임의 틀과는 별도로 ‘북-중-미’ 간의 삼각관계 역시 중요한 변화였다. 이러한 ‘북-중-미’ 삼각관계에 대해서는 이상숙, “북-미-중 전략적 삼각관계와 제2차 북핵위기: 북한의 위기조성전략을 중심으로,” 『국제정치논총』 49집 5호(2009)를 참조할 것.

32) 장달중·이정철·임수호, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011), 194쪽.

33) 김정일, 앞의 글(1997.8.4), 358쪽.

34) 김정일, 앞의 글(2000.6.30), 69쪽.

이러한 변화가 김일성 시대의 대남, 대미인식과 구분되는 김정일 시대의 대남, 대미인식이라 할 것이다.

III. 김정일의 대남정책

1. 정상회담과 협상들의 변화

변화된 대남인식은 통일정책에서도 나타났다. 즉, 현실에서의 ‘실리주의적 대남정책’으로 나타났다. 이러한 변화가 가능했던 것은 앞에서 지적했듯이, 북한을 둘러싼 대내·외적 조건의 변화였다. 그리고 변화는 협상들의 변화에서 나타났다. 즉, 남북한 간의 정상회담, 그리고 ‘북핵문제’를 둘러싼 새로운 협상들이었다. 정상회담은 1994년 성사 직전, 김일성의 죽음으로 인해 무산된 미완의 협상들이었다.³⁵⁾ 사실, 94년의 정상회담은 북한의 전격적인 요청과 제안으로 인해 성사된 것이었다. ‘북핵문제’로 인한 갈등이 최고조에 달한 시점에서 북한이 던진 정상회담은 의제와 논의 방향이 사전에 아무런 논의도 없었던 것으로서, 북한이 수세적 상황에서 던진 돌파구의 의미를 지니고 있었다. 이 당시 북한의 통일정책은 냉전의 붕괴와 이에 따른 고립, 경제적 상황의 악화, 북핵문제로 인한 한반도 전쟁 위기, 그리고 남한의 강경한 대북정책에 따라 ‘흡수통일’을 걱정하지 않을 수 없는 상황이었고, 체제의 유지가 가장 중요한 요구로 나서고 있었다. 김일성 시대에도 정상회담은 물밑에서 논의되어왔다. 전두환, 노태우 정부 시절, 남북은 밀사의 파견을 통해 정상회담을 타진해왔지만 결과적으로 모두 실패하고 말았다. 그러나 김정일 시대의 정상회담은 남북 간의 주요 현안을 조율하고, 새

35) 남북 간의 정상회담은 이미 오랜전부터 물밑에서 논의되어왔다. 전두환, 노태우 시절 밀사를 통한 정상회담의 논의들이 오고갔으나, 이러한 논의들은 아무것도 실현되지 못하였다.

로운 관계로 진전시키기 위한 핵심적인 협상들이 되었고, 남북관계를 그 이전과 이후로 구분하는 중요한 분기점의 역할을 하였다. 김대중 정부의 ‘햇볕정책’이라는 전향적인 대북정책과 남북관계 개선을 통한 돌파구를 모색하던 북한의 입장이 점점을 형성하면서 2000년 정상회담은 가능했다.³⁶⁾ 오랫동안의 회담을 통해 의제를 조율하고, 현실가능한 시책들을 합의하게 되면서 정상회담은 이후에도 장관급회담을 비롯한 다양한 회담을 통해 이어졌다. 중요한 것은 정상회담에서 합의한 내용들이다. 비록 제1항에서는 북한의 전통적인 ‘자주’의 원칙이 명기되었지만, 전체적인 내용은 통일의 원칙과 통일방안에 대한 합의, 그리고 기능주의적 교류와 협력으로 채워졌다. 이는 북한이 그동안 주장하던 정치군사적 문제의 우선적 해결이라는 원칙을 유지하면서 현실적으로는 기능주의적 교류와 협력을 수용한 결과라고 할 수 있다.³⁷⁾

북한이 이처럼 기능주의적 접근을 수용하고, 평화의 문제와 정치군사적 문제의 해결을 뒤로 미룬 적은 앞서 지적한 김정일의 발언에서처럼, 미국 등 주변국 가들과의 관련성도 있지만, 북한의 남한에 대한 인식과 필요성의 증대, 그리고 통일정책의 변화라는 점에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 북한의 입장에서 남한은 과거와 같은 ‘종속과 의존’의 상대인 것만이 아니며, 한반도 문제의 ‘실권없는 당사자’만도 아니었고, 오히려 발언권이 점차 강해지고 있는 ‘마땅한 상대자’였던 것이다. 또한 당시 북한의 처지에서 기능주의적 접근의 수용 역시 변화된 환경 속에서 통일문제와 당면의 북한의 문제를 해결하는 데서 커다란 의미를 지니는 것이기도 하였다.³⁸⁾ 이렇게 본다면, 북한은 김정일 시대에 들어와 남한의 기능주의적 접근을 오히려 적극적으로 수용하고, 남북관계를 전반적으로 발전시키고자 하는 정책으로 변화했다고 보인다. 이는 2007년의 ‘10.4 선언’에서는 정치군사

36) 이에 대해서는 임동원, 『피스메이커』(서울: 중앙북스, 2008)를 참조할 것.

37) 남한의 기능주의적 원칙과 북한의 정치군사적 우선 해결의 원칙이 서로 합의를 이룬 것은 1991년의 <기본합의서>일 것이다. <기본합의서>는 정치, 군사, 평화와 경제 및 사회문화 교류 등이 아주 적절하게 조화되어 있다.

38) 북한이 기능주의적 접근을 거부했다는 것은 사실과 다르다. 북한은 정치군사적 문제의 해결을 도외시한 기능주의적 접근을 거부했던 것이다. 흔히 말하는 북한의 연방주의적 접근과 남한의 기능주의적 접근에 대한 북한의 설명으로는 정영철·한동성, 『서울과 도쿄에서 평양을 말한다』(서울: 선인, 2008)의 <대답 7>을 참조할 것.

적 문제로서 평화의 문제까지 포괄적으로 ‘남한’ 과 합의하고, 기능주의적 교류와 협력의 폭을 더욱 확대시키고 있는 것에서도 확인할 수 있다.

김정일 시대의 협상들은 김일성 시대의 단편적이고, 일회적인 성격과는 구분된다. 즉, 정상회담 이후, 남북의 협상은 일정한 수준의 제도로 고착화되어갔다. 즉, 전반적인 남북관계를 규율하는 회담—구체적인 실무 협상—실행 협상 등의 구조가 형성되었고, 문제가 발생했을 경우 두 정상 간의 간접 대화(특사 회담 등)을 통해 이를 풀어나갔다.³⁹⁾ 물론, 장관급 회담을 기본축으로 하는 회담은 남북관계의 모든 문제를 담아내기에는 어려운 틀이었지만, 중요한 것은 남북이 정상회담을 계기로 협상의 틀을 제도화하고, 이를 적극적으로 수용, 활용했다는 점이다. 2007년의 제2차 정상회담을 계기로 장관급 회담의 격을 높여 총리급 회담을 전반적인 남북관계를 조율하는 협상틀로 하는 데 동의하였다. 남북관계의 진전에 따라 협상틀이 점차 고위급의 대화로 변화되었던 것이다.⁴⁰⁾

김정일 시대의 북한 대남 협상은 당국자 간 대화를 중심에 두고 진행되었다. 물론, 민간의 교류와 협력도 중시하였다. 이전부터 북한이 주장한 ‘책임 있는 당국자’ 간의 대화가 비로소 실현된 것이라고도 할 수 있다. 이러한 북한의 협상전략은 대남정책에서 ‘상층통일전선’의 형성이 과거 그 어느 때보다 중요해졌음을 반영하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이러한 전략은 결국 남북 간의 협상틀의 변화로 귀결되었다. 그리고 이러한 협상틀은 북한의 입장에서 여전히 중요한 전략으로 남아 있는 것으로 보인다. 그것은 2011년까지만 하더라도 당국 간 대화 위기를 타개할 수 있는 현실적 방도로 강조하고 있는 데서도 알 수 있다.⁴¹⁾ 결국 협상틀의 변화는 과거와 같은 ‘혁명논리’에 의해서가 아니라 민간대화까지를 포괄하는 당국 간 대화를 통해 문제를 해결해가고자 하는 것이라 할 수 있으며,

39) 정상회담 이후, 중요한 고비마다 특사 파견을 통한 문제 해결이 남북 간에 정형화된 물처럼 활용되었다. 김대중 정부 시절의 임동원, 노두현 정부 시절의 정동영 특사의 사례는 이를 잘 보여주고 있다.

40) 제2차 정상회담 이후 마련된 협상틀은 기본적으로 제1차 정상회담과 동일한 구조였다. 그러나 회담의 격은 바뀌어서 총리급 회담—분야별 장관급 회담—분야별 실무 회담 등으로 보다 더 확대, 세분화되었다.

41) “〈론설〉 당국대화의 실현은 북남관계 개선의 선결과제,” 『노동신문』, 2011년 2월 5일자.

이는 북한이 2000년대 이후, 사실상 남한에 대한 ‘폭력을 수반하는 혁명전략’을 적어도 뒤로 미루어놓았음을 의미하는 것이라 할 수 있다.⁴²⁾

2. 탈냉전의 대남정책— 기능주의의 수용과 한반도 문제의 국제화

김정일의 대남인식은 앞서 설명한 것처럼, 실리주의적 인식이 보다 앞서 있는 것으로 보인다. 따라서 김정일은 과거의 전통적인 북한의 대남정책에서 보다 유연한 입장을 취할 수 있었고, 이는 현실에서 남한의 기능주의를 수용하고 이를 적극적으로 활용할 수 있었다. 내부의 경제적 문제를 해결하기 위한 실용주의적 정책이 대남정책에서도 나타난 것이다. 이러한 변화는 2000년 정상회담에서 합의한 낮은 단계의 연방제와 연합제의 공통성을 인정하고, 이를 지향하는 방향에서 통일방안을 협의하기로 한 것이다. 일부에서는 이를 북한의 연방제 방안을 수용한 것이라는 비판을 하고 있지만, 다른 측면에서 보자면 북한이 남한의 연합제를 수용했다는 점이 보다 더 강조되어 지적되어야 할 것이다. 이는 연방제와 연합제의 공통점은 연합제의 내용으로 채워질 수밖에 없기 때문이다.⁴³⁾ 북한이 조국통일 3대헌장으로 제시하는 ‘7.4 남북공동성명의 3대 원칙’, ‘고려민주연방 공화국 창립 방안’ 그리고 ‘민족대단결 10대 헌장’에서 통일과 직접 관련되는 가장 중요한 문제는 연방제 방식의 통일이라고 할 수 있다. 주목할 것은 북한의 표현 방식에서 ‘연방제’가 아닌 ‘연방제 방식’을 주장하고 있다는 점이다.

42) 이러한 변화는 2010년 당대표자회에서 바뀐 당규약을 통해서도 드러난다. 당규약은 ‘공산주의’ 사회의 실현이 삭제되고, 남한에 대해서는 ‘남조선에서 미제 침략무력을 몰아내고’, ‘사회의 민주화와 생존을 위한 남조선 인민들의 투쟁을 지지 성원하며’로 되어 있다(〈노동당 규약〉, 2010.9.28). 여러 가지 다른 의미로 해석될 수 있지만, 과거의 주한미군 철수가 아닌 ‘미제 침략군’으로 대상이 바뀌었으며, 남조선의 사회민주화에 대한 지지와 성원의 입장으로 변화되었다. 만약, 현재 주둔하고 있는 주한미군이 북한의 입장에서 ‘침략군’의 성격을 덜어낸다면, 주둔할 수도 있음을 의미하는 것이 아닐까? 이미 북한이 표방한 바 있는 ‘주한미군 주둔 용인’과 모순되지 않는다고 할 수 있다.

43) 엄격하게 따지면, 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’는 중앙정부 기구의 수립이라는 점을 제외하면 내용적으로 연합제와 거의 유사한 것으로 평가할 수 있다.

북한 역시 현실적으로 연방제가 의미하는 '1주권 국가' 만 충족하면, 남북한의 제도를 그대로 존속하는 '공존'의 방식에 강조점을 두고 있는 것이다. 이는 1990년대부터 북한이 주장하고 우려해왔던 '흡수통일' 혹은 '제도통일'에 대한 대응이라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 사실, 북한의 이러한 입장은 지금까지도 지속되고 있다. 즉, 적어도 남북관계에서 제도와 사상의 문제는 내려놓자는 것이다. 즉, '상대방의 사상과 제도를 부인하면 대결밖에 초래할 것이 없으며 북남관계의 발전을 기대할 수 없'다는 것이다.⁴⁵⁾

따라서 정상회담에서의 합의는 북한이 줄곧 주장해왔던 정치군사적 문제의 우선 해결의 입장에서 기능주의적 교류와 협력을 적극적으로 수용하고, 이를 통해 남북관계를 진전시키며 대결구조를 약화시킬 수 있는 대남정책으로의 변화가 놓여 있다. 다방면의 교류와 협력, 그리고 신뢰관계의 구축을 통해 남북관계를 발전시키고, 이를 통해 워싱턴과의 대화까지 발전시킬 수 있다는 것이다. 과거 워싱턴과의 대화를 통해, 서울을 압박하던 것에서 이제는 서울-평양-워싱턴의 삼각관계를 적극적으로 활용하기 시작한 것이다. 북핵문제를 계기로 워싱턴과의 대화를 통해 서울을 압박하는 것과 동시에 서울과의 대화를 통해 워싱턴을 압박하는 삼각게임은 그 이면에 남북관계의 이러한 변화가 있었기에 가능한 것이었다. 결국 북한의 입장에서 남북관계의 진전은 워싱턴의 압력을 피할 수 있는 '우군의 확보'였고, 또한 우군의 도움에 의해 워싱턴과 유연한 대화를 할 수 있었던 중요한 동력이었다. 따라서 이 시기에 있어서 남북관계는 '통일' 문제로서의 성격만이 아니라 '북핵 문제', '한반도 문제' 그리고 '동북아 문제'까지를 아우르는 복잡한 성격이 되었다.

이러한 복잡한 성격은 곧 앞서 말한 '한반도 문제의 한반도화'와 동시에 '한

44) 북한의 연방제 통일에 대한 주장이 최근의 일은 아니다. 또한 이미 '두 제도의 공존'을 기초로 연방제를 수립해야 한다는 주장도 계속 이어졌다. 그러나 1980년의 '고려민주연방 공화국 창립방안'이 전제로 하는 주한미군 철수, 국가보안법 폐지, 공산당 활동의 허용, 남한 사회의 민주화 등이 더 이상 거론되지 않고 있는 것은 '연방제' 통일이라는 북한의 주장이 현실적인 입장에서 '공존'에 강조점을 두는 것으로 변화되었다고 볼 수 있는 근거들이다. 그리고 이는 '낮은 단계의 연방제'로 공식화되었다.

45) 호영길, "〈론설〉 북남관계의 실속있는 발전은 통일운동의 절박한 요구," 『노동신문』, 2005년 10월 21일자.

반도 문제의 국제화' 라는 두 개의 축이 교차하는 것이었다. 그리고 북한은 대남 정책을 매개로 하여 자신들의 외교정책에 활용하는 것으로 나아갔다. 정상회담 이후, 외교관계의 확대뿐만 아니라 국제적인 외교무대에도 적극적으로 나서기 시작했다. 6자회담 역시 이러한 성격과 무관치 않다. 북미 직접 대화를 강력히 주장하던 북한이 6자회담을 수용한 것은 다자회담을 통한 북핵문제의 협상들이 결코 불리하지 않다는 판단이었고, '한반도 문제의 국제화'에 대해서도 얼마든지 대응할 수 있다는 판단 때문이었다. 사실, 6자회담의 '9.19 공동성명' 및 '2.13 합의'에 의해 만들어진 다섯 개 실무그룹(working group: 1. 한반도 비핵화, 2. 북·미 관계정상화, 3. 북·일 관계정상화, 4. 경제 및 에너지 협력, 5. 동북아 평화·안보 체제)은 남북 간 통일문제를 제외한 한반도 문제를 둘러싼 포괄적인 논의틀을 구성하고 있다.⁴⁶⁾ 물론, 현재 6자회담은 교착상태를 벗어나지 못하고 있고, 6자회담의 진행 그 자체 역시 북미 간 합의가 놓여 있지만, 국제적인 협상들의 성과에 따라 남북관계 및 통일문제에 상당한 영향을 받는다는 점에서 과거와 달라진 조건이라고 할 수 있다. 그리고 여기에 북한이 적극적으로 참여함으로써 남북관계와 국제관계가 상호 영향을 주고받는 구조를 만들어내었다는 점에서 과거와 구분된다 하겠다.

이러한 '한반도 문제의 국제화'는 과거 '북한-중국-소련'과 '한국-일본-미국'의 삼각 대립구도에 의해 규정되었던 것과는 다른 것이라 할 수 있다. 즉, 과거의 국제적 대립 구도는 진영의 논리에 따라 진행되었던 것과는 달리, 김정일 시대의 국제적인 대립은 진영 논리가 아니라 각자의 이해관계에 따른 유동적인 것이었으며, 남북한 및 북미, 한미 간의 양자간 대화의 결과에 따라 합의와 결렬이 반복되는 양상을 띠었다. 그리고 이러한 구조는 상호 간의 영향이 크게 작용하면서, '한반도 문제의 국제화'는 그 이면에 '한반도 문제의 한반도화'의 주요 의제가 부각되기도 하였고, 반대로 '한반도화'의 의제가 '국제화'에 영향을 미

46) 다섯 개 워킹그룹 중 5번인 동북아 평화·안보 체제 실무그룹은 남북한에 있어서도 중요한 의미를 담는다. 그것은 동북아 평화·안보 체제를 형성하기 위해서는 한반도 평화 체제의 문제와 미군 문제 등을 논의해야 하기 때문이다. 이런 점에서 북한이 의도한 '한반도 문제의 국제화'의 수용은 오히려 통일에 유리한 국제 환경을 마련하는 전략으로서의 성격도 갖고 있다고 할 수 있다.

치기도 하였다. 이는 북한의 대남정책과 외교정책이 밀접하게 연관되어 진행될 수밖에 없는 구조가 형성되었음을 의미하며, 북한 역시 이를 적극적으로 활용하고 있음을 말해준다. 따라서 이러한 역학구조 속에서 이명박 정부의 평양 압박을 위한 서울-워싱턴 동맹의 강화는 북한으로서는 심각한 위협이었고, 또한 이러한 삼각게임이 가져올 수 있는 위험한 구도의 하나였다. 북한의 눈에 이명박 정부의 '서울-워싱턴' 동맹의 일방적 강화와 압력은 과거와 같은 '외세와의 공조를 통한 북남관계의 국제화'에 다름 아니었던 것이다.⁴⁷⁾ 북한이 의도했던 한반도 문제화는 한반도를 둘러싼 문제 즉, 북핵문제와 평화의 문제 등에 대한 포괄적 합의 구조의 창출이었고, 이 문제의 해결과정에서 '남북 간의 협력'은 성과를 낼 수 있는 훌륭한 자산이었던 것이다. 그리고 이는 김대중-노무현 정부의 시기에 일정 부분 실행에 옮겨지기도 하였다. 결국 적어도 남북관계라는 측면에서 '한반도 문제의 국제화'는 남한의 위상 강화를 반영하는 것이자, 북한의 입장에서는 평화의 문제를 제기하고 의제화하는 공간으로서 유용했던 것이다.

IV. 김정일 시대 남북관계와 통일정책의 평가와 유산

1. 대결구조의 약화와 미완의 해체

2000년대 이후, 남한 정부가 남북관계를 한미관계를 종속변수가 아니라 독립 변수로 인정하는 정책을 시행함에 따라,⁴⁸⁾ 북한 역시 남한의 이러한 정책에 편승하는 태도를 보였고, 남북 간의 대결구조를 약화시키고 공존의 패러다임을 적극적으로 수용하였다. 이에 따라 남북 간의 대결구조는 화해와 협력에 따른 기초적

47) 엄일규, “〈론평〉 북남관계 문제 국제화책동은 무엇을 노린 것인가,” 『노동신문』, 2009년 3월 13일자.

48) 장달중·이정철·임수호, 앞의 책, 194쪽.

인 신뢰관계의 형성으로 나아갔다. 이즈음 북한은 ‘우리민족끼리’를 내세우면서 ‘민족대단결’론에 기초한 남북관계의 진전을 주장하였다. 북한이 주장한 ‘우리민족끼리’의 이념은 ‘6.15 공동선언’의 제1항의 ‘자주’의 원칙을 표현한 것이었다. 또한 북한의 ‘우리민족끼리’의 주장은 통일문제에서 ‘민족 내부의 문제’임을 강조하는 것이었다.

남북관계는 김대중-노무현 정부 10년간 민간차원의 교류와 협력을 넘어 정부 당국자 간의 회담이 제도화되는 단계에까지 이르렀다. 그러나 이 과정에서도 갈등과 협상이 반복되어 나타났다. 이러한 갈등과 협상의 반복은 남북관계가 여전히 불안정한 제도화의 단계에 있으며, 갈등의 구조가 해제되지 않았음을 의미한다. 그것은 북한의 입장에서 보자면, 교류와 협력을 통한 기능주의적 신뢰관계의 구축에도 불구하고 정치군사적 해결의 측면에서는 별다른 진전이 이루어지 않았음을 의미한다. 한반도 갈등의 주된 구조가 정치군사적 문제에 있다면, 기능주의적 접근을 통한 남북관계의 진전은 한계를 가질 수밖에 없다. 이는 ‘서로 교류만 하면 자연히 신뢰가 조성된다는 것은 본질을 외면’한 것이며, ‘북남관계 발전의 장애요인의 하나는 서로 다른 사상과 체제로부터 발생한 의식문제와 그로 인한 법적, 제도적 문제’인 것이며, ‘이런 조건에서 쌍방의 사상과 체제를 존중하는 것이 북남관계를 발전시킬 수 있는 옳은 처방’이라는 주장에서 나타나고 있다.⁴⁹⁾ 즉, 근본문제의 해결에 대한 상호 간의 인정과 노력이 있어야 한다는 의미이다.

또한 ‘북핵문제’ 등 한반도의 평화 구조를 둘러싼 국제사회의 개입이 강화되었다. 이에 대한 북한의 정책은 두 축으로 진행되었다. 그것은 북미 간 직접 협상을 통한 ‘북핵문제’ 해결과 관계정상화 및 평화 체제의 구축이며, 동시에 남북 간 정치군사적 대결 구조의 이완이었다. 따라서 북한은 북미 간 직접 협상을 추진함과 동시에 남북 간 국방장관 회담 및 군사 실무자 회담을 통해 정치군사적 문제의 해결에 나섰다. 그러나 이러한 정치군사적 문제의 해결에서 미국과의 문제는 결코 외면할 수 없는 것이었다. 즉, 남북관계의 진전을 위해서는 정치군사적 문제의 해결이 필연적으로 나설 수밖에 없었다.⁵⁰⁾ 기능주의적 교류와 협력의

49) 전중호, “〈론설〉 북남관계를 근본적으로 개선해야 한다,” 『노동신문』, 2006년 5월 4일자.

50) 이와 관련 좋은 사례는 개성공단 관련 비무장 지대의 지뢰 제거 등의 작업과 동시에,

한계이자, 노무현 정부 시절 신기능주의적 협력으로 나서게 된 배경이라고 할 수 있다. 따라서 '10.4 선언'의 제3항과 제4항의 합의는 이러한 객관적 배경하에서 필연적으로 제기되는 것이었으며, 남북이 교류와 협력을 확대·발전시키기 위한 필수적 요구였다.

사실, 한반도의 정치군사적 문제의 해결은 두 개의 축으로 구성된다. 하나는 남북이 자체적으로 해결할 수 있는 군사적 신뢰 및 불가침의 문제이며, 다른 하나는 미국을 포함한 관련국들의 합의를 통해 한반도의 구조적인 평화체제를 구축하는 문제이다. 이는 북한이 오랫동안 주장해왔던 남북 불가침과 북미 평화협정의 요구에서도 나타나고 있다. 그리고 김정일 시대에 들어와 남북관계의 진전과 더불어 변화가 발생했다. 즉, 전통적으로 주장해왔던 북미 평화협정의 문제는 '3자 내지 4자' 정상들의 합의를 통한 평화체제 구축으로 변화되었다.⁵¹⁾ 2000년 정상회담 이후, 남북관계의 진전은 북한이 바라보는 남한이 과거의 '실권없는 존재'가 아닌 '점차 발언권이 강화되는' 존재이며, '서울-평양-워싱턴'의 삼각게임에서 '서울-평양'이 워싱턴을 압박할 수도 있게 되었다.⁵²⁾ 그리고 이러한 '서울-평양'의 협상과 워싱턴에 대한 압박은 김대중·노무현 정부 시절에 일부분 드러나기도 하였다. 이 시기는 북한이 남한과의 관계진전을 통해 미국의 강경책을 방어한 것이라고 할 수 있다.

남북관계의 대결구조는 2000년대 이후 상당 부분 변화하였다. 그러나 정치군사적 문제의 미해결은 기능주의적 교류와 협력의 한계를 가져왔다. 이를 극복하기 위한 남북의 합의는 '10.4 선언'이라 할 수 있다. 그러기에 북한 역시 '6.15 공동선언'이 통일의 이정표라면, '10.4 선언'은 이를 이행하기 위한 실천강령으로 표현하고 있다.⁵³⁾ 남한의 입장에서는 신기능주의로의 변화이며, 북한의 입장

비무장지대 통과를 위한 통행 등과 관련하여 유엔사(주한미군사령부)와 갈등을 빚었다. 이런 문제들은 앞으로 남북관계가 진전될수록 부각될 수밖에 없다.

51) '10.4 선언'의 제4항.

52) 물론, 평양-워싱턴이 서울을 압박하는 구도도 가능하다. 일반적으로 말하는 '동미북남'의 구도가 그러하다. 문제는 워싱턴의 태도이다.

53) "10.4 선언은 민족의 자주적발전과 통일위업을 추동하는 고무적 기치이며 6.15 공동선언을 전면적으로 구현하기 위한 실천강령이다" 김정옥, <〈론설〉 6.15 공동선언의 기

에서는 평화의 문제를 비롯한 정치군사적 문제의 본격적인 합의라고 할 수 있다. 북한의 입장에서 ‘10.4 선언’은 남한과의 정치, 군사, 경제 및 사회 그리고 외교의 영역까지 협력을 확대시켜나가고자 했던 것이라 할 수 있다. 그러나 ‘10.4 선언’은 남북관계의 악화와 함께 실현되지 못하고 있다.

‘10.4 선언’의 좌절은 오늘날 북중관계의 밀착에서 보이는 것처럼 북한으로 하여금 다른 선택을 하도록 강제하였다. 북한은 중국을 통한 협력의 강화 및 남한과의 적대관계를 선택했다. 그리고 이러한 북한의 선택에는 중국과의 경제협력을 비롯한 ‘전략적 협력 관계’의 강화가 자리하고 있다. 즉, 한반도 상황의 변화는 미국·중국의 새로운 갈등 구조에 영향을 미치고 있는 동시에 그에 영향을 받고 있으며, 이에 따라 북한으로서는 남한이 가졌던 고립의 탈출구·경제협력의 협력자 등의 위치를 중국을 통해 대체함으로써 남북관계의 악화가 가져온 손실을 대체할 수 있었다. 아니, 오히려 중국과의 협력을 통해 남한 및 미국의 대북 강경정책을 효과적으로 방어할 수 있었다. 오늘날 북한이 보여주는 모습은 남한을 매개로 한 전략적 좌절을 ‘북방정책’을 통해 대체하고 있으며, 중국을 최대한 활용하면서 활로를 찾아가고 있는 것으로 해석할 수 있다. 북한으로서는 불안한 안보를 일정 부분 대체할 수 있으며, 경제협력의 거의 유일한 원조자로서 중국의 전략적 가치가 상승할 수밖에 없었던 것이다.

이는 1990년대 북한이 찾을 수 있었던 거의 유일한 출로였던 남한에서의 정권 교체와 대북 강경정책으로의 변화에 대응하여, 2000년대 이후 새롭게 조성된 중국과 러시아 등과의 관계 회복에 기반하여 그리고 미국과 중국 간의 갈등 구조를 활용하여 북방으로의 대체 출로를 찾은 것으로 볼 수 있다. 그러나 북한의 이러한 대체 출로는 곧 남북관계의 후퇴와 동시에 남북의 합의사항인 ‘6.15 공동선언’과 ‘10.4 선언’을 대남정책의 핵심 요소로 삼았던 북한의 전략이 일부분 후퇴한 것이라고 할 수 있다. 또한 오늘날의 북한 대남정책에 남한 정권의 성격이 상당한 영향을 미치고 있음을 말해주고 있다. 북한의 대남 정책의 성과이자 동시에 한계라고 할 수 있겠다.

2. 미완의 해체와 남겨진 과제

김정일 시대에 들어와 두 번에 걸친 정상회담으로 남북관계는 과거와 구분되는 화해와 협력, 공존의 시대로 진입하였다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 남북관계는 언제든지 후퇴할 수 있는 구조적 한계를 지니고 있었다. 그 이유는 다음의 세 가지로 분석할 수 있다.

첫째, 남북관계에서 근본문제에 해당하는 정치군사적 대결 구조의 해체가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 한반도의 정치군사적 문제의 미해체는 북미관계의 불안정, 그리고 군사적 충돌의 가능성이 상존하는 조건에서 남북관계를 언제든지 뒤흔들 수 있는 구조로 작동하고 있다. 사실, 정치군사적 문제의 해결을 위한 남북 간의 노력은 '10.4 선언'에서 중요한 합의가 이루어졌음에도 불구하고 이를 실행할 수 있는 여건의 미성숙, 그리고 미국과 북한과의 관계 불안정 등이 남아 있음으로 하여 제대로 실행되지 못하고 있다.

둘째, 남한의 위상이 강화됨으로써 남한 정권의 대북정책에 의해 언제든지 남북관계가 흔들릴 수 있다는 점이다. 과거 남한 정권은 미국의 대한반도 정책에 종속되어 남북관계를 '자주' 적으로 풀어나갈 수 있는 여지가 거의 없었다. 그러나 2000년대 이후 남한 정권의 위상 강화는 남북관계에서 남한이 하나의 독립변수로 움직일 수 있는 여지를 확대하였다. 따라서 김대중·노무현 정부 시대에는 남한 정부의 햇볕정책이나 포용정책이 남북관계의 개선을 추동하는 동력이 될 수 있었다. 그러나 이명박 정부의 '비핵·개방·3000'으로 대표되는 대북정책은 이전의 화해·협력 정책을 부정하고, 이를 뒤로 돌리는 요인으로 작용하고 있다.⁵⁴⁾ 이 문제는 현재의 남북관계 개선에서 당국자 간 대화의 중요성을 확인해준과 동시에, 북한의 입장에서는 하층통일전선에 비한 상층통일전선의 중요성이

54) 이러한 지점이 바로 북한이 지적하는 '자주'의 핵심 사항이다. 따라서 미국의 부시 행정부 시절 대북 강압정책이 노무현 정부를 흔들고 있을 때, 북한은 '외세가 끼어들면 복잡성과 난관만 조성되게 되고 결국 통일의 길이 가로막히게 된다'고 주장하면서, '6.15 공동선언'의 이행을 강조하였다. "(론설) 6.15 공동선언은 민족자주통일선언," 『노동신문』, 2005년 6월 15일자. 이런 점에서 보면, 이명박 정부의 정책은 '자주'의 원칙을 부정하고, 외세를 끌어들이는 정책에 다름 아닌 것이다.

갈수록 커진다는 것을 의미한다. 그리고 이는 북한의 대남정책에 큰 영향을 주는 변화된 조건이라고 할 수 있다.

마지막으로 동북아시아의 불안정한 국제질서를 들 수 있다. 동북아시아의 새로운 질서의 형성은 중국과 미국을 축으로 하여 새롭게 재편되고 있다. 그리고 여기에 한반도 문제는 동북아질서의 변화를 추동하는 핵심적인 이해관계가 걸려 있는 문제라 할 수 있다. 이러한 상황에서 북한은 미국 및 남한과의 관계가 고착되면서 중국과의 전략적 협력관계를 보다 더 강화하고 있다. 최근 장성택의 중국 방문과 뒤이은 북-중 간 경제협력의 진전이 가시화되고 있는 점은 이를 뒷받침하고 있다.⁵⁵⁾ 이러한 북중 협력의 강화는 최근 북한의 아리랑 공연이나 모란봉 악단의 공연에서 조-중 친선을 유독 강조하고 있는 모습에서도 확인할 수 있다.⁵⁶⁾ ‘서울-워싱턴-평양’의 게임이 불안정해질수록 그리고 ‘북-중-미’ 삼각관계의 불균형이 진행될수록 북중 간 전략적 협력관계는 상호 간의 이해관계에 따라 당분간 지속될 가능성이 높은 것으로 보인다.⁵⁷⁾ 문제는 이러한 구조 속에서 남북한이 동북아질서의 재편 과정에서 언제든지 중국과 미국의 정책에 의해 흔들릴 수 있다는 점이다. 중미 간 갈등에 따른 한미관계, 북중관계, 한중관계가 영향을 받게 되며 이 과정에서 남북관계는 종속변수가 되고 있다.

그러나 이러한 객관적 요인 이외에 현재의 북한이 힘의 관계에서 열세에 처해 있다는 점이 지적되어야 할 것이다. 1990년대 위기의 시간을 극복하고는 있지만, 북한은 여전히 경제적으로 그리고 정치적으로 불안정한 상황에 내몰려 있다. 특히 경제적 위기와 이를 극복하기 위한 북한의 상황은 자신들의 내부 자원의 동원을 통해서도 해결하기 어려우며, 주변국과의 협력이 필수적으로 요청되고 있다.

55) 장성택의 중국 방문은 김정은 시대에 들어와서도 북한이 중국과의 협력을 전략적으로 강화하겠다는 의지의 표현이자, 현실적으로는 북중 경제협력을 통해 경제회생에 필요한 자원을 확보하겠다는 경제적 실리주의가 결합된 것으로 보인다.

56) 이들 공연에는 공통적으로 ‘조-중 친선’과 ‘혈맹’을 강조하는 내용이 삽입되어 있다. 특히 아리랑 공연은 애초에 없었던 ‘조-중 친선’을 내용으로 새로 추가하였다.

57) 중국의 북한에 대한 전략적 이해와 북한의 중국에 대한 전략적 이해관계에 대해서는 이상숙, “북한의 대중국인식과 정책,” 북한연구학회, 『북한연구학회 춘계학술발표논문집』(2011); 이희옥, “중국과 동아시아: 북중관계의 새로운 발전,” 『동아시아 브리프』 5권 2호(2009).

특히 미국과의 관계 개선은 북한의 경제위기극복과 북한이 추진하는 경제강국 건설에 가장 중요한 요인이 되고 있다. 또한 남북관계의 진전과 개선 역시 북한의 입장에서는 중요한 대외환경의 조건이 될 것이다.

이와 같은 요인들이 결국 남북관계에서도 비대칭성을 만들어내게 되고, 다양한 양자관계에서도 비대칭성을 형성하게 되면서 불안정이 해소되지 않고 있는 것으로 보인다. 한반도를 둘러싼 강대국의 이해관계가 얽힌 조건, 정치군사적 문제가 쉽게 해결되지 않고 있는 상황, 북한의 힘 관계의 뒤처짐 등이 북한의 대남 정책에서 한계요인으로 작용하고 있으며, 이는 결국 김정일로 하여금 이를 해결하기 위한 내부 경제 건설, 중국과의 협력, 북미 간 협상 등의 다양한 전략을 취하도록 했지만, 미완의 상태로 귀결되고 말았다. 그리고 이는 이제 막 출범한 김정은 체제에 그대로 과제로 남겨지고 있다. 이러한 과제를 어떻게 풀어나가느냐가 앞으로의 김정은 체제의 안정과 발전에 핵심적인 문제로 남아 있다 할 것이다.

V. 결론

2011년 김정일의 갑작스러운 죽음은 한반도에 새로운 상황을 불러오고 있다. 김정일의 죽음에도 불구하고 북한 체제의 흔들림이 아직은 보이지 않고 있다. 현재는 김정일의 정책이 어떻게 변화할 것인가가 관심의 초점이 되고 있다. 아직까지는 김정일 시대의 노선이 그대로 계승되고 있는 것으로 보인다. 북한의 주장처럼 ‘6.15 공동선언’의 발표로 〈우리민족끼리〉의 시대가 펼쳐진 것으로 본다면,⁵⁸⁾ 김정은 시대의 통일정책도 김정일 시대의 통일정책과 크게 다르지 않을 전망이다. 적어도 당분간은 김정일 시대가 남겨준 유산을 계승하는 것이 될 것이다. 그리고 김정일이 남겨준 남북한 공존과 협력의 패러다임은 앞으로도 쉽게 변하지 않을 것으로 보인다.

58) “〈론설〉 자주통일은 온 민족의 절박한 과제,” 『노동신문』, 2005년 6월 28일자.

이렇게 본다면 김정은 시대에 들어와서도 북한은 남북 당국 간 대화를 통한 남북관계의 개선과 미국과의 관계정상화를 통한 국제화—세계화—의 길을 추진할 것이다. 그것은 현재의 북한 처지에서 비록 김정일의 죽음에도 불구하고, 남북관계 및 북미관계에서 달라진 것은 아무것도 없기 때문이다. 따라서 현재의 북중 협력관계 유지와 남북 당국자 간의 대화를 통한 개선, 그리고 미국과의 협상을 통한 관계정상화라는 전략적인 틀은 그대로 유지하게 될 것이다. 물론, 지금의 남북관계 속에서 현 남한 정부와의 대화는 당분간 기대하기 힘들지만, 그렇다고 북한이 남한과의 관계를 지금과 같은 적대적 관계를 지속하지는 않을 것이다. 이는 2012년 4월 15일의 ‘태양절’ 행사에서 김정은이 행한 연설에서도 나타나고 있다. 그렇지만 단기적으로는 김정은 체제의 안정화 및 공고화를 위한 내부 정치에 보다 역점을 둘 것이기 때문에 남북관계가 변화할 전망은 별로 보이지 않는다.

결론적으로 김정은의 북한은 김정일 시대에 이루어놓은 남북한 협력의 패러다임을 지속하고자 할 것이다. 또한 중국과의 협력을 유지하면서 미국과의 관계정상화 전략을 포기하지도 않을 것이다. 이는 어쩌면 김정일이 김정은에게 남겨준 과제라고 할 수 있다. 바로 이 지점에서 김정은의 통일정책은 시작될 것이며, 적어도 그의 독자적인 정책이 수립될 때까지는 이를 유지하고자 할 것이다.

그러나 장기적으로 보자면, 김정은 시대의 북한은 경제강국의 성과를 가시화하고 현실 생활에서 이를 증명해보여야 한다. 그러기 위해서는 외부세계와의 협력이 더욱더 요구되고 있다. 현재의 중국이 그러한 통로가 되고 있지만, 결국은 ‘통일과 세계화’의 문제에 대한 원칙과 전략이 마련되어야 할 것이다. 왜냐하면 북한의 입장에서 남북관계의 개선은 곧 ‘세계화’를 위한 가장 안전한 통로의 하나이며, 거꾸로 세계화의 추진은 통일 문제에서 새로운 의제와 구체적인 조치가 요구되기 때문이다. 그리고 이는 단지 남북 ‘관계’만이 아니라 북한 내부의 ‘변화’ 동인으로도 작동하게 될 것이다. 과연 이러한 상황에 맞닥뜨려서 김정은이 선택할 수 있는 것은 무엇일까? 그에 대해서는 바로 지금부터의 남북관계 형성이 중요한 영향을 미치게 될 것이고, 바로 이러한 현실에서부터 정책의 내용이 결정되어 나갈 것이다.

이러한 판단은 앞으로 통일이 민주주의와 인권의 증진 과정이어야 한다는 문

제설정 속에서 자유, 인권, 복지가 '민족자주성'에 기반하여야 한다는 북한의 주장⁵⁹⁾이 결국은 '민족의 자주성'으로 표현되는 '민족 내부 문제로서 통일'과 동시에 '자유, 인권, 복지'의 보편성을 인정하는 '세계화'의 결합을 심각하게 고민해야 함을 말해준다. 앞으로의 북한이 '통일과 세계화'의 의제를 보다 더 구체화할수록, 우리 역시 그들의 문제설정 속에서 민주주의와 인권이 통일과 어떻게 결합할 수 있을지를 고민해야 할 것이다. 이는 김정은 시대가 안고 있는 과제이자 동시에 우리에게 풀기를 요구하는 퍼즐이라 할 것이다.

59) 평양출판사, 『통일국가론: 1민족 1국가 2제도 2정부론』(평양: 평양출판사, 1992), 100쪽.

【참고문헌】

〈학술자료〉

- 김갑식. 2010. “탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식.” 『한국정치연구』 19집 3호.
- 김일성. 1992. “쏘련 따쓰통신사대표단과 한 담화(1984.3.31).” 『김일성저작집 38』. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 1996. “신년사(1991.1.1).” 『김일성저작집』 43권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 1996. “신년사(1993.1.1).” 『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 1996. “조국통일을 위한 전 민족대단결 10대 강령(1993.4.6).” 『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 1998. “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994.10.16).” 『김정일선집』 13권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000. “경제사업을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제에 대하여(1996.4.22).” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000. “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자(1998.4.18).” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000. “올해는 사회주의경제건설에서 혁명적 전환의 해로 되게 하자(1997.1.24).” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000. “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997.6.19).” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000. “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4).” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2005. “조국통일은 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 실현하여야 한다(2000.6.30).” 『김정일선집』 15권. 평양: 조선로동당출판사.
- 도진순. 2001. 『분단의 내일 통일의 역사』. 서울: 당대.
- 박정희. 2011. “제9대 대통령 취임사(1978.12.27).” 대통령기록관(<http://www.pa.go.kr>, 검색일: 2011년 12월 1일).
- 방인혁. 2012. “김일성시대 대남인식과 통일정책”(북한연구학회 2012년 춘계학술회의 발표문).
- 임동원. 2008. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스.

- 장달중. 2009. “한반도의 냉전엔드게임과 북미대립.” 『한국과국제정치』 25권 2호.
- 장달중·이정철·임수호. 2011. 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 전미영. 2005. “북한 대남정책 연구의 쟁점.” 『통일문제연구』 2005년 상반기호(통권 43호).
- _____. 2006. “북한 김정일정권의 대남·통일정책 변화: <노동신문> 분석을 중심으로.” 『통일정책연구』 15권 1호.
- 정영철. 2012. “남북관계와 바라봄의 정치: 시선의 정치와 정당성 경쟁.” 『세계정치연구』 16집. 서울: 논형.
- 정영철·한동성. 2008. 『서울과 도쿄에서 평양을 말하다』. 서울: 선인.
- 평양출판사. 1992. 『통일국가론: 1민족 1국가 2제도 2정부론』. 평양: 평양출판사.
- (노동당 규약), 2010년 9월 28일.

<신문자료>

- 김정옥. “<론설> 6.15 공동선언의 기치높이 통일과 번영의 새 시대를 열어나가자.” 『노동신문』, 2008년 1월 3일자.
- 엄일규. “<론평> 북남관계 문제 국제화책동은 무엇을 노린 것인가.” 『노동신문』, 2009년 3월 13일자.
- 전종호. “<론설> 남조선에서 반보수대연합의 실현은 절박한 과제.” 『노동신문』, 2006년 1월 19일자.
- _____. “<론설> 북남관계를 근본적으로 개선해야 한다.” 『노동신문』, 2006년 5월 4일자.
- 호영길. “<론설> 북남관계의 실속있는 발전은 통일운동의 절박한 요구.” 『노동신문』, 2005년 10월 21일자.
- _____. “<론설> 3대애국운동의 기치높이 통일위업의 새로운 전기를 열어나가자.” 『노동신문』, 2006년 1월 4일자.
- 『노동신문』. “<론설> 당국대화의 실현은 북남관계 개선의 선결과제.” 2011년 2월 5일자.
- _____. “<론설> 6.15 공동선언은 민족자주통일선언.” 2005년 6월 15일자.
- _____. “<론설> 자주통일은 온 민족의 절박한 과제.” 2005년 6월 28일자.

【ABSTRACT】

The North Korea's Cognition and Policy toward South Korea in the Kim Jong-il Era

Chung, YoungChul | Assistant professor, Graduate school of public policy, Sogang University

The recognition and policy toward South Korea has been changed from that of Kim Il Sung in the Kim Jong-il era. Unlike the Kim Il Sung era, the international environment of post-cold war and the turn around the power between the South and North were located in the Kim Jong-il era. Under these conditions, Kim Jong-il had no choice but accept the pluralist unification different from that of Kim Il Sung. Kim Jong-il recognized the South as the negotiation partner for overcoming from the international isolation and for economic cooperation. Therefore, North accepted the (neo) functionalistic approach that has been required by South and set out to improve the inter-relations. Meanwhile, the New triangle game different from the cold war confrontations was appeared on the Korean peninsular in the Kim Jong-il era. At these conditions, The complex Structure was come on, the cooperation of Seoul and Pyongyang pressed the Washington, on the contrary to this, the cooperation of Seoul and Washington pressed the Pyongyang. Therefore, This was the window of opportunity to North Korea was able to press Washington by cooperating with Seoul and go out to the World. This complex structure made 'the Koreanization of the Korean problem' and 'the Internationalization of the Korean Problem' go out simultaneously, and North Korea also had to adopt it.

After demise of Kim Jong-il, This structure is not changed. So, The new leader of North Korea, Kim Jong-un would succeed the Kim Jong-il's unification policy faithfully in the short run at least. But on the other hands, on the conditions that <Unification and Globalization> has been prosecuted by Kim Jong-il remains, Kim Jong-un must have proceeded the globalization more actively. And, This

imply that the relations of South-North will take much effect the change of North Korea more than before. This require us to prepare and effort to inter-relation.